



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

Felipe Pasini Paez Martinez

Integração produtiva no MERCOSUL em período recente

**Campinas
2011**

Felipe Pasini Paez Martinez

Integração produtiva no MERCOSUL em período recente

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do Prof. Dr. Fernando Sarti.

**Campinas
2011**

**Campinas
2011**

PASINI P. M., Felipe. **Integração produtiva no MERCOSUL em período recente**. 2011. 62 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

Resumo

Este presente trabalho procura demonstrar que uma acordo regional, como o Mercosul, possibilita uma série de oportunidades para seus sócios em busca do desenvolvimento econômico e social. No sentido produtivo, a integração regional permitiria que os países envolvidos desenvolvessem estratégias conjuntas de operação e produção, elevando a competitividade do bloco e fornecendo condições de concorrência em âmbito global. Mesmo apresentando problemas e tendo contribuído para a manutenção das assimetrias econômicas entre seus membros, o Mercosul se apresenta como uma potencial plataforma para a transnacionalização de suas empresas nacionais, assim como para o desenvolvimento de uma estrutura produtiva mais diversificada e integrada ao mundo.

Palavras-Chaves: Economia Internacional, Integração Produtiva, Desenvolvimento Industrial.

Abstract

This present work seeks to demonstrate that a regional agreement, such as Mercosur, provides a range of opportunities for its members in pursuit of economic and social development. In a productive sense, regional integration would allow the countries involved to develop joint strategies for operation and production, raising the competitiveness of the block and providing concurrency conditions globally. Even having problems and having contributed to the maintenance of economic asymmetries among its members, Mercosur is presented as a potential platform for the transnationalization of their national companies, as well as to develop a more diversified production structure and integrated into the world.

Lista de gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – Participação do Mercosul em relação às exportações totais - 2001 a 2009..... | 08 |
| Gráfico 2 – Participação do Mercosul em relação às importações totais - 2001 a 2009 | 09 |
| Gráfico 3 – Saldo comercial - Mundo e Mercosul - e participação relativa – 2009 | 10 |
| Gráfico 4 – Importância relativa dos blocos econômicos para as exportações brasileiras 2001 a 2010..... | 15 |

Lista de tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Composição das Exportações Intra-Bloco por Fator Agregado - 2001 a 2009..... | 11 |
| Tabela 2 – Composição das Importações Intra-Bloco por Fator Agregado - 2001 a 2009..... | 13 |
| Tabela 3 – Composição das Exportações Brasileiras para Blocos Econômicos por Fator de Agregação - 2001 a 2010 | 16 |
| Tabela 4 – Fluxo de Investimento Direto Estrangeiro - 2000 a 2010..... | 31 |
| Tabela 5 – Participação do Mercosul nos Fluxos Globais de IDE - 2000 a 2010 | 32 |
| Tabela 6 – IDE - Fluxos de Entrada - Mercosul - 2000 a 2009 | 34 |
| Tabela 7 – IDE - Fluxos de Saída - Mercosul - 2001 a 2010..... | 34 |
| Tabela 8 – Origem dos Fluxos de Entrada do IDE - Brasil - 2007 a 2009 | 36 |
| Tabela 9 – Origem dos Fluxos de Entrada do IDE - Argentina - 2007 a 2009..... | 36 |
| Tabela 10 – Origem dos Fluxos de Entrada do IDE - Paraguai - 2007 a 2009..... | 37 |
| Tabela 11 – Origem dos Fluxos de Entrada do IDE - Uruguai - 2007 a 2008..... | 37 |
| Tabela 12 – Enfoque Setorial X Enfoque de Clusters e Cadeias Regionais | 47 |
| Tabela 13 – Índice de Regionalidade – 2009 | 54 |

Sumário

| | |
|--|-----------|
| Introdução | 01 |
| | |
| 1. Capítulo 1 – Integração comercial no Mercosul..... | 04 |
| 1.1 Institucionalidade do Mercosul..... | 04 |
| 1.2 Importância comercial do Mercosul para os países membros | 08 |
| 1.3 Perfil da pauta comercial intra-bloco dos países membros..... | 11 |
| 1.4 Brasil: Mercosul X demais blocos econômicos | 14 |
| 1.5 Considerações | 18 |
| 1.6 Integração produtiva - uma primeira abordagem..... | 20 |
| | |
| 2. Capítulo 2 – Investimento direto no Mercosul | 22 |
| 2.1 Investimento Direto Estrangeiro (IDE)..... | 23 |
| 2.2 Marco teórico acerca do IDE: Abordagem eclética de Dunning | 24 |
| 2.3 Globalização – América Latina | 27 |
| 2.4 Cadeias de valor na América do Sul | 28 |
| 2.5 Investimento direto estrangeiro no Mercosul | 31 |
| 2.6 Considerações | 39 |
| | |
| 3. Capítulo 3 - Integração produtiva no Mercosul..... | 41 |
| 3.1 Regionalismo e integração | 42 |
| 3.2 Integração produtiva: cadeias de valor e clusters | 45 |
| 3.3 Cadeias de valor e complementação produtiva: Mercosul | 47 |
| 3.4 Cooperação e políticas públicas..... | 49 |
| 3.5 Mercosul: plataforma de transnacionalização das empresas nacionais | 51 |
| 3.6 Transnacionalização das Empresas Brasileiras..... | 52 |
| 3.7 Considerações | 55 |
| | |
| 4. Considerações Finais..... | 57 |
| | |
| Referências Bibliográficas..... | 62 |

Introdução

Nas últimas décadas do século XX, o mundo passou por expressivas mudanças no que tange os fluxos internacionais de mercadorias e capitais. Paulatinamente, o ideal liberal, com uma nova roupagem mais radical, foi predominando nos ciclos acadêmicos e políticos ao redor do mundo. Nessa visão, a liberalização comercial e produtiva se destacou ao defender a ideia de que os mercados livres se autorregulam e funcionam de maneira otimizada. Em decorrência de um mundo com menores barreiras para o fluxo de capitais e mercadorias, inicia-se o processo de globalização, em que diversas relações humanas, produtivas ou sociais, passam a se dar em âmbito mundial.

Em um sentido produtivo, o ambiente sem regulação e pregando a livre-concorrência favoreceu ao desenvolvimento econômico e industrial das economias desenvolvidas e com maiores condições de competir no cenário global. Dessa forma, a dinâmica produtiva e o padrão de concorrência passaram a se dar em nível internacional e através da atuação de grandes empresas transnacionais, que sem se comprometeram com os interesses dos Estados nacionais, passaram a buscar as regiões com melhores vantagens produtivas do mundo para melhorarem suas eficiências econômicas e técnicas. As empresas dos países subdesenvolvidos, por apresentarem atraso e menores condições técnicas e financeiras de competição, foram colocadas de forma dependente e subordinadas no processo internacional de produção.

Nesse cenário assimétrico de globalização produtiva e financeira, o regionalismo passou a ganhar relevância. A ideia de que os países vizinhos, com potenciais benefícios por se localizarem geograficamente e culturalmente próximos, poderiam cooperar em prol do desenvolvimento conjunto, ainda mais em um ambiente de concorrência agressiva, se mostrou receptiva para a maioria dos países e passou a ser intensamente estudada e planejada. No caso dos países subdesenvolvidos e com atrasos tecnológicos, sociais e financeiros, a busca pela cooperação regional se mostrou uma alternativa factível e mais coerente pelo desenvolvimento.

Dentre os países sul-americanos, criou-se o Mercado Comum do Sul (Mercosul), um acordo regional que propunha os nobres objetivos de se alcançar o desenvolvimento econômico e social de seus sócios, com a intenção de retirar a região de seu atraso perante os países desenvolvidos.

Apesar de possuir mais de 20 anos de existência, o Mercosul ainda apresenta baixo grau de transações regionais se comparada a outros blocos econômicos, com pouca ênfase na ideia de integração como ferramenta para se lidar com as crises ou novas trajetórias de inserção internacional para seus sócios. Entretanto, apesar do mundo estar vivenciando um cenário de crise e recessão, os países sul-americanos apresentam condições estáveis econômicas, com crescimento e esforços no sentido de buscar aumentar seu grau de complementaridade produtiva e financeira em nível regional. Dessa forma, o bloco vive o momento oportuno para que iniciativas de integração sejam definidas em novas bases e com novas perspectivas em prol de um desenvolvimento coeso e coerente.

Na atual dinâmica econômica global, se faz necessário destacar o papel preponderante e central da China para os demais países do mundo. Com uma política interna voltada para o favorecimento de uma elevada taxa de investimento, destacando-se os vultosos investimentos públicos direcionados para infraestrutura, e com vantagens e características propícias para o desenvolvimento e diversificação de um parque industrial competitivo e exportador, o país vêm se posicionando como um dos principais players globais, assumindo o papel de uma das “locomotivas” da economia mundial.

A dinâmica da atividade econômica chinesa gera externalidades para o restante do mundo, induzindo ao aumento dos fluxos globais de comércio e de investimento e contribuindo para a inserção de diversos países no comércio mundial. Os países da América do Sul, mais especificamente os pertencentes ao Mercosul, se aproveitaram do crescimento chinês e passaram a ser importantes fornecedores de insumos e alimentos para esse mercado potencial. O aumento das exportações de commodities para a China e a valorização desses produtos em âmbito mundial contribuiu para que os países sul-americanos também apresentassem consideráveis taxas de crescimento e caminhassem no sentido de uma estabilização macroeconômica.

Nesse sentido, as consequências da economia chinesa para os países do Mercosul precisam ser ponderadas e analisadas, pois atuam de forma contraditória a ideia de integração produtiva regional. Se por um lado a produção chinesa contribuiu para o crescimento e estabilização econômica dos países sul-americanos, facilitando o processo de maior integração produtiva e regional; por outro ela também age de forma contrária ao processo de integração regional ao induzir que os países do Mercosul se insiram de forma subalterna no comércio mundial como fornecedoras de commodities e, conseqüentemente, sofram com um processo de especialização de suas economias e perda da capacidade de concorrência em

setores industriais de maior tecnologia e maiores encadeamentos para os demais setores. Essa perda de competitividade torna a China um potencial concorrente para o mercado regional, desarticulando e desincentivando a formação de cadeias regionais de produção.

A partir disso, o tema a ser abordado se refere à possibilidade de utilização do mercado regional, mais precisamente do Mercosul, como uma primeira experiência para o processo de internacionalização das empresas nacionais, procurando ajustarem suas estruturas e adquirirem capacidade e conhecimento para uma competição posterior a nível global.

Será necessário esclarecer que essa utilização do Mercosul não se dará simplesmente pela via comercial entre seus países, mas através do estabelecimento de investimentos diretos das empresas nacionais, a fim de procurar desenvolver todos os membros do bloco de forma simétrica, isto é, o estudo pretende esclarecer como a integração produtiva entre os países do Mercosul pode ser utilizada para o desenvolvimento industrial regional.

O trabalho está estruturado em três capítulos mais as considerações finais. No primeiro capítulo, procurar-se-á tratar em que bases se deram a criação do acordo, buscando focar seus resultados no âmbito comercial para com seus sócios. Nesse ponto, estabelecer como cada um dos quatro membros – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – se aproveitou e se posicionou dentro do bloco.

No segundo capítulo, será dado uma visão de como se deu a integração produtiva intra-bloco, ou seja, mensurar a importância dos países no fluxo internacional de investimento direto estrangeiro, e também no fluxo entre os sócios. Também se procura dar uma visão de como as empresas latino-americanas se inseriram no padrão corrente de concorrência internacional.

No terceiro capítulo, buscar-se-á definir um padrão de como os países do bloco, com todas suas especificidades, podem cooperar e se articularem de forma a conseguirem desenvolver suas capacidades concorrenciais. Será discutida a ideia de que o regionalismo e a integração produtiva regional são estratégias importantes de inserção global, e também no movimento de transnacionalização das empresas nacionais do Mercosul. Por fim, serão realizadas as considerações finais acerca do Mercosul e de como a integração regional demonstra ser um grande potencial para que seus membros atinjam um novo grau de desenvolvimento.

Capítulo 1 – Integração comercial no Mercosul

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi um acordo regional envolvendo a região sul-americana e que tem como foco promover o desenvolvimento econômico e social de seus países membros.

Idealizado no começo da década de 90, período em que as ideias neoliberais se estabeleciam como principal força política nos países da América Latina, o projeto de integração teve conteúdo fortemente influenciado por essa vertente econômica, e como resultado se estabeleceu que sua principal política fosse em direção a um progressivo processo de abertura comercial regional como indutor do desenvolvimento econômico e ganho de bem-estar para os agentes do bloco.

De acordo com a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, da parte da Representação Brasileira do Congresso Nacional, “*o Mercosul tem como principal objetivo criar um mercado comum com livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos.*”

Seguindo nessa linha de pensamento, o acordo regional aprovou uma série de mudanças no sentido de facilitar e promover um maior fluxo comercial intra e extra-bloco. Foi inegável, que ao longo desses últimos 20 anos, o Mercosul teve êxito em seu projeto comercial e conseguiu promover maiores fluxos de comércio e ressaltar as vantagens econômicas de cada país.

Entretanto, faz-se necessário ressaltar que os benefícios dessa maior abertura comercial foram alcançados de maneira divergente pelos seus países membros, movimento esse que irá se refletir no grau de importância e no perfil da estrutura comercial que o Mercosul adotará para cada país sócio separadamente. Dessa forma, procurar-se-á, nesse presente capítulo, analisar qual a importância relativa do bloco econômico para seus membros individualmente, e tirar possíveis conclusões dos resultados alcançados pelo caminho de integração escolhido.

Institucionalidade do Mercosul

Apesar de toda sua importância para o desenvolvimento social e regional da América do Sul, o processo de integração referenciado pelo Mercosul sempre teve como motivação básica explorar o potencial e as oportunidades econômicas provenientes de um mercado

regional ampliado. Nesse sentido, o acordo foi moldado e estruturado a partir de uma visão liberalizante pautada na ideia de “regionalismo aberto”.

De acordo com Corazza (2006) e de seu pensamento cepalino, definir o conceito de “regionalismo aberto” é uma tarefa complicada dada a própria contradição nos termos empregados, ou seja, a ideia proposta procura conciliar dois fenômenos distintos: de um lado a crescente interdependência regional solidificada em acordos preferenciais, e de outro a tendência do mercado em promover a liberalização para uma economia mundial. Dessa forma, o “regionalismo aberto” teria como objetivo aliar as políticas de integração regional com medidas que visem promover a competitividade internacional, utilizando-se de uma maior liberalização entre os países do bloco econômico para promover uma maior adoção de regras abertas e transparentes quanto a países terceiros.

Tendo em sua origem uma concepção de caráter economicista, isto é, um acordo com a motivação básica de buscar o melhor aproveitamento econômico dos fatores de produção e dos mercados regionais, é necessário também analisar a institucionalidade do Mercosul. Como afirma Sarti (2001), o Mercosul constitui-se em uma integração *de jure* e *de facto*, embora a segunda dimensão tenha prevalecido sobre a primeira. A integração *de jure* diz respeito à institucionalidade do bloco, isto é, como o bloco foi pensado e quais seus principais objetivos; já a integração *de facto* refere-se diretamente à atividade comercial e produtiva dos países membros e seus respectivos acordos econômicos, isto é, como as atividades do bloco realmente estão sendo exercidas.

Inicialmente, o Mercosul foi pensado para ser um acordo de integração regional bastante complexo e profundo, com o intuito de se estabelecer um mercado comum entre os países sócios. Na classificação dos acordos regionais de integração (AIR), o Mercado Comum pode ser considerado um dos estágios mais avançados; de acordo com a Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, “*o Mercado Comum apresenta-se como um processo bastante avançado de integração econômica, garantindo-se a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, ao contrário da fase como União Aduaneira, quando o intercâmbio restringia-se à circulação de bens*”.

Qualquer acordo de integração regional dos espaços econômicos não é simples e nem rápido, demandando tempo e reuniões regulares entre os sócios com a necessidade de se estabelecerem as prioridades e a tentativa de abranger e defender todos os interesses nacionais envolvidos, que são muitas vezes opostos e contraditórios. Dada a heterogeneidade de valores e interesses nacionais que devem ser transformados em prol do avanço regional, um acordo de

integração que busque ser profundo deve contar com o desenvolvimento de um complexo aparato normativo e institucional, capaz de fornecer todo amparo necessário a diversidade dos países sócios.

No Mercosul, em que se almejava a uma integração profunda, o avanço institucional e normativo do bloco não se constituiu de forma plena e capaz de respaldar aos objetivos iniciais, sendo que nem os prazos e nem a profundidade da integração pretendida foram alcançados. Com essas adversidades, abandona-se o objetivo de médio prazo da constituição de um mercado comum em favor de uma união aduaneira. De acordo com a Representação Brasileira, uma União Aduaneira pode ser definida como *“o momento em que os Estados-Membros, além de abrir mercados internos, regulamentam o seu comércio de bens com nações externas, já funcionando como um bloco econômico em formação”*. Nesse sentido, essa união se caracterizaria pela adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), permitindo que uma mesma tarifa fosse aplicada pelos países membros para todas as mercadorias provenientes de terceiros mercados.

Assim, a partir da assinatura do Mercosul em março de 1991, entrou em funcionamento um programa de desgravação linear e automático, buscando a redução progressiva das tarifas de importação cobradas entre os países membros, e visando à criação de uma área de livre-comércio intra-bloco. É importante ressaltar que, embora crescente e significativa, a dimensão intra-bloco nunca foi predominante sobre a dimensão extra-bloco; sendo que esse tratamento diferenciado é fruto do caráter de “regionalismo aberto” adotado na formação dessa integração.

Desde o início do processo de desgravação tarifária foi permitido que os produtos considerados “sensíveis”, isto é, que os produtos com falta de competitividade em relação aos demais países sócios, fossem incluídos em uma lista de exceção. A criação dessa lista de exceção está relacionada com a preservação de determinado setor produtivo estratégico para algum sócio e que estaria em risco pelo processo de desgravação. Esse fato demonstra que apesar de apresentar caráter estritamente liberalizante, alguns interesses nacionais são levados em consideração e ponderados em relação a uma simples abertura à concorrência internacional, e seus possíveis estragos em relação à estrutura produtiva interna:

“A configuração de listas de exceção à desgravação tarifária intra-bloco (e também à TEC), conferindo um prazo maior de adaptação ou “reestruturação” para que alguns produtos/setores fossem expostos à competição regional e/ou mundial corrobora o argumento de que desde o início do processo de integração admitia-se a existência de assimetrias competitivas entre setores e países”. (Sarti, 2001, p. 44).

Com o discurso louvável de proteção aos setores importantes dos respectivos parques produtivos nacionais, e da tentativa de correção das assimetrias intra-bloco simplesmente pela via comercial e tributária, um considerável grupo de produtos possui tarifas de impostos diferenciadas, ainda que esteja estabelecida a busca da convergência para uma TEC passível de ser adotada por todos os membros. Essa divergência de políticas comerciais comuns, faz com que o Mercosul seja considerado uma união aduaneira incompleta.

De acordo com Chudnovsky e Fanelli (2001), o Mercosul já deu passos importantes na direção de uma maior integração regional, mas ainda há muito a se fazer e ainda não se mostra muito claro até qual grau de integração os sócios se propõem a buscar. Percebe-se que esse acordo permitiu um claro aumento na arbitragem de bens, mas apresentou pouco progresso em relação aos serviços, e menos ainda em relação aos fatores de produção.

Os primeiros passos rumo ao fortalecimento do bloco foram alcançados a partir da desgravação tarifária; entretanto, para uma integração profunda novos desafios são impostos, sendo requeridos avanços importantes no plano institucional do bloco. É consenso entre os estudiosos do Mercosul, que suas atuais estruturas e práticas institucionais são deficientes e obstaculizam a governabilidade e o gerenciamento desse processo de integração.

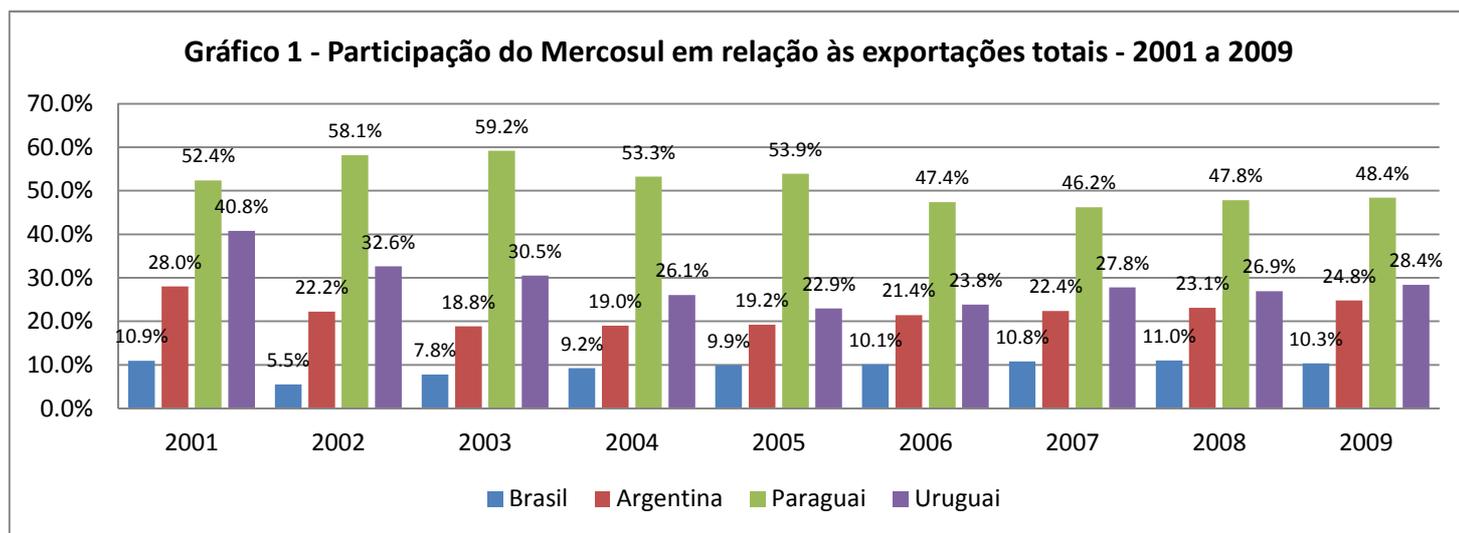
Para Chudnovsky e Fanelli (2001), um avanço no plano institucional e na eficiência do gerenciamento do acordo não apenas permitiria efeitos positivos sobre o volume de comércio intra e extra-bloco, mas também sobre os fluxos de investimentos, a macroeconomia e a própria imagem externa da região; ou seja, o desenvolvimento mais sofisticado e pautado em uma perspectiva de longo prazo das instituições do Mercosul pode ser considerado uma importante fonte de vantagens competitivas para seus sócios. Ressalta-se que o êxito uma integração profunda não requer apenas a harmonização e padronização das normas entre os membros, mas em muitos casos, requer a construção de instituições que ainda não existem, assim como o substancial fortalecimento das existentes:

“En este sentido, el MERCOSUR no sólo necesita integración profunda. También requiere «cooperación profunda» para desarrollar la infraestructura institucional que sustente los mercados del espacio común”. (Chudnovsky e Fanelli, 2001, p.28).

Esse avanço parcial e incompleto da institucionalidade do acordo não impediu que o processo de integração se fortalecesse em termos econômicos, isto é, para Sarti (2001), pode-se observar que o Mercosul, ainda que esteja caminhando lentamente para uma integração de jure, apresentou um expressivo processo de integração de facto, implicando em um aumento considerável dos fluxos comerciais e financeiros na dimensão regional e multilateral do bloco.

Importância comercial do Mercosul para os países membros

Para uma análise da importância do Mercosul nas atividades comerciais de seus países membros, é necessário medir a participação do bloco nas exportações e importações desses países em comparação com suas exportações totais.

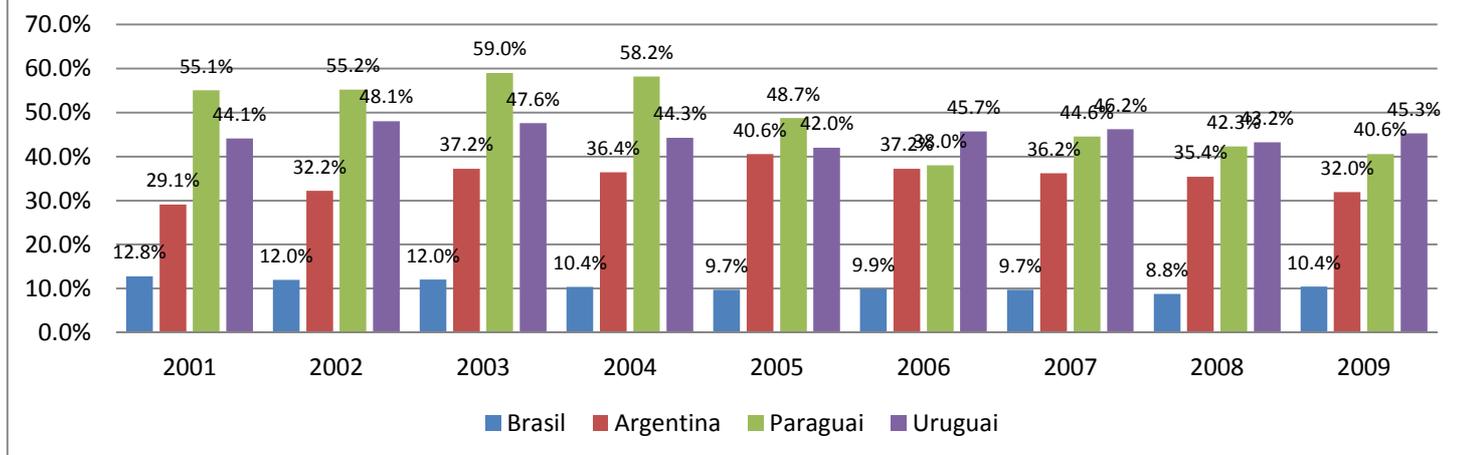


Fonte: Base de dados Intracen – elaboração própria.

Através da participação do Mercosul nas exportações totais (gráfico 1), pode-se observar que o bloco apresenta diferente grau de importância para seus sócios. Analisando a maior economia do bloco, o Brasil, percebe-se que a relevância do bloco para suas vendas externas se manteve em um mesmo patamar ao longo desses anos, ao redor dos 10% das exportações.

Se para o Brasil o Mercosul representa “apenas” um décimo de seu mercado externo, o mesmo não se pode dizer dos demais sócios. Para a Argentina, o mercado intra-bloco representa aproximadamente $\frac{1}{4}$ de suas exportações; assim como para o Uruguai esse mercado representa em torno de 30% de suas vendas externas. A dependência do Paraguai em relação ao mercado do Mercosul é relativamente superior à dos demais, já que a participação do bloco em suas exportações represente em torno de metade do valor exportado.

Gráfico 2 - Participação do Mercosul em relação às importações totais - 2001 a 2009



Fonte: Base de dados Intracen – elaboração própria.

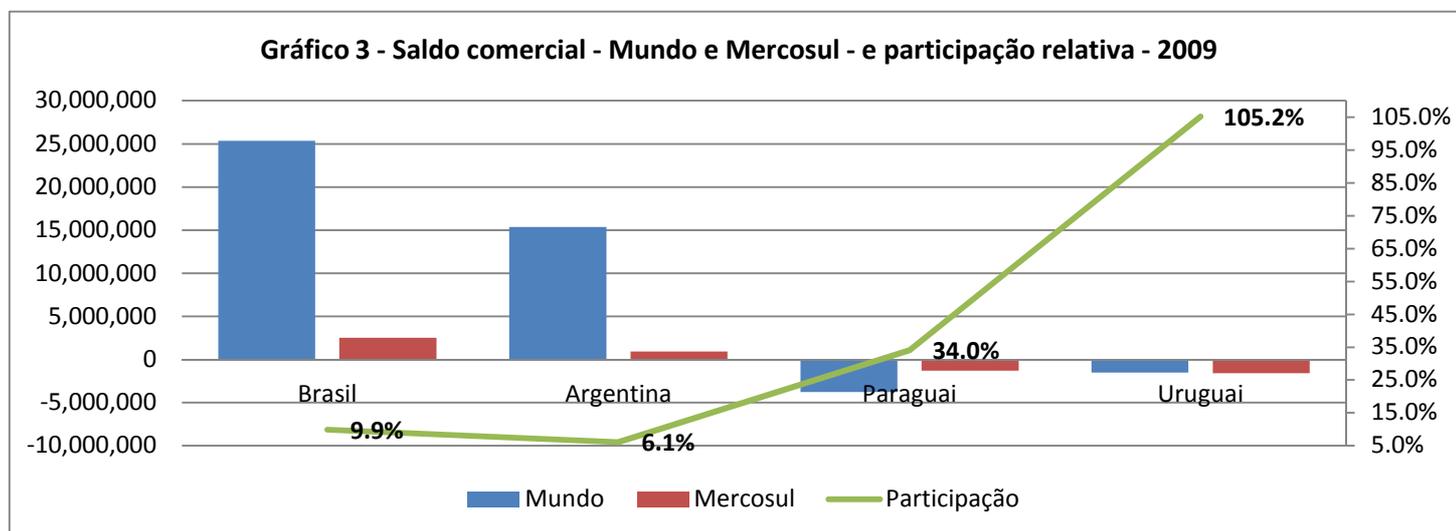
Seguindo a mesma tendência das exportações, a participação do Mercosul nas importações totais de seus membros (gráfico 2) também apresenta comportamento assimétrico, com diferentes graus de importância entre os países.

Assim, enquanto para o Brasil o mercado intra-bloco representa aproximadamente 10% do total do valor importado, tanto para a Argentina, o Uruguai e o Paraguai esse valor é relativamente superior, atingindo, respectivamente, 32%, 40% e 45% de suas importações totais.

Diferentemente do comportamento das exportações (não apresentou tendência), o gráfico referente às importações demonstra uma evolução ao longo dos anos com tendência a queda na participação do Mercosul na pauta de importações de seus membros, com exceção do Brasil. Essa perda de participação do bloco pode ser um indicativo de que o mercado regional vem sendo pressionado por outros países extra-bloco e, conseqüentemente, perdendo mercado para esses países mais competitivos.

Apenas com essa primeira análise referente à integração comercial intra-bloco, percebe-se o estabelecimento de uma relação assimétrica entre os países sócios, fazendo com que a importância (e dependência) do mercado comum seja mais expressiva para os países com uma estrutura produtiva menos diversificada, como o Uruguai e o Paraguai; enquanto para o Brasil, e em menor medida para a Argentina, o Mercosul represente um importante e relevante mercado, mas com grau de dependência sendo relativamente menor, dado o maior tamanho de suas economias e a maior diversidade de sua estrutura produtiva.

Após uma breve análise do grau de importância do bloco para o comércio de seus membros, é interessante observar, com base no ano de 2009, o saldo comercial de cada país com o mundo e com o Mercosul, assim como a participação relativa deste (gráfico 3).



Fonte: Base de dados Intracen – elaboração própria.

A partir da análise desse gráfico é possível a obtenção de conclusões importantes. Percebe-se que para o Brasil, o mercado do bloco representa 10% de seu saldo comercial, demonstrando uma participação compatível com a importância do bloco em sua pauta comercial. Para a Argentina, embora a importância do mercado do Mercosul seja mais expressiva, ele apenas representa 6% de seu saldo comercial total, demonstrando que embora importante, o bloco contribui pouco para a geração de superávit comercial.

Se a relação do bloco com os países anteriores era no sentido de reforçar o saldo comercial positivo deles, o mesmo não se pode observar com os demais países. O Paraguai, que apresentou déficit comercial na ordem de 3,7 bilhões de dólares, teve uma contribuição de 34% do bloco, ou seja, sua relação comercial com o Mercosul foi responsável por quase 1/3 de seu déficit comercial. O caso do Uruguai é ainda mais expressivo; o país apresentou um déficit na ordem de 1,5 bilhão de dólar, enquanto o Mercosul foi responsável por 105% desse saldo, ou seja, o Uruguai apresentou uma relação comercial superavitária com o resto do mundo, enquanto sua relação com o mercado regional foi deficitária a tal ponto de reverter o resultado positivo alcançado com os países extra-bloco.

Assim, é possível perceber que outra relação de assimetria dentro bloco. Para o Brasil e a Argentina, além do Mercosul ter um peso relativo menor em sua pauta comercial, ele apresenta uma relação comercial mais “saudável”, no sentido de fornecer superávits

comerciais para esses países. Já para o Paraguai e o Uruguai, o bloco econômico possui uma participação bem superior em suas pautas de importação e exportação, embora essa participação se reflita em déficits comerciais, que contribuem para aumentar a dependência externa desses países aos fluxos de capitais internacionais.

Perfil da pauta comercial intra-bloco dos países membros

Após uma análise quantitativa da integração comercial providenciada pelo Mercosul, é necessária a realização da parte qualitativa, isto é, a partir da observação da composição do perfil da pauta comercial dos países membros, analisar em que produtos se concentram as operações comerciais de cada país, sempre considerando os impactos disso para suas estruturas produtivas.

Para a realização dessa análise, utilizou-se dos dados encontrados na base de dados do *International Trade Center* (Intracen), considerando os 20 principais produtos exportados dos países sócios com destino ao Mercosul. A classificação usada para diferenciar os produtos da pauta se baseou em uma aproximação na classificação por fator de agregação utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), cujos produtos são agrupados em três grandes grupos, de acordo com o valor de agregação que cada produto recebeu durante seu processo de produção.

| Tabela 1 - Composição das Exportações Intra-Bloco por Fator Agregado - 2001 a 2009 | | | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Brasil | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Produtos Básicos | 6,5% | 9,1% | 7,9% | 8,1% | 7,6% | 8,1% | 7,1% | 9,2% | 5,1% |
| Produtos Semimanufaturados | 33,7% | 34,7% | 28,3% | 24,7% | 24,2% | 25,3% | 27,2% | 25,9% | 34,1% |
| Produtos Manufaturados | 59,8% | 56,2% | 63,8% | 67,3% | 68,2% | 66,6% | 65,7% | 64,9% | 60,8% |
| Argentina | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Produtos Básicos | 25,8% | 28,6% | 31,6% | 26,0% | 22,9% | 23,6% | 24,3% | 23,4% | 19,5% |
| Produtos Semimanufaturados | 33,9% | 37,4% | 39,4% | 38,5% | 36,9% | 34,9% | 30,7% | 27,6% | 27,6% |
| Produtos Manufaturados | 40,3% | 34,0% | 29,0% | 35,5% | 40,2% | 41,5% | 45,1% | 49,0% | 52,9% |
| Paraguai | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Produtos Básicos | 80,8% | 75,4% | 77,7% | 71,1% | 74,0% | 69,4% | 83,1% | 87,0% | 83,1% |
| Produtos Semimanufaturados | 18,4% | 24,2% | 21,8% | 28,4% | 25,6% | 29,4% | 16,2% | 12,4% | 16,0% |
| Produtos Manufaturados | 0,8% | 0,3% | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 1,2% | 0,8% | 0,6% | 0,8% |
| Uruguai | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Produtos Básicos | 40,9% | 49,1% | 56,2% | 46,0% | 40,1% | 40,9% | 39,6% | 42,1% | 54,0% |
| Produtos Semimanufaturados | 38,8% | 36,4% | 35,3% | 42,9% | 45,9% | 41,4% | 45,1% | 41,2% | 32,7% |
| Produtos Manufaturados | 20,3% | 14,5% | 8,5% | 11,2% | 13,9% | 17,7% | 15,3% | 16,7% | 13,3% |

Fonte: Base de dados Intracen – elaboração própria.

Com base na composição do perfil das exportações intra-bloco (tabela 1), observa-se clara diferenciação na qualidade dos produtos exportados dentre os países membros do Mercosul.

As exportações do Brasil para o bloco se concentram prioritariamente em produtos semimanufaturados (34%) e manufaturados (60%), sendo que essa participação manteve-se ao longo do tempo. As exportações argentinas apresentam a mesma característica, porém com maior grau de diversificação, já que os produtos básicos representam 1/5 de suas exportações, e os produtos manufaturados representam 53% de sua pauta de exportação. Diferentemente do Brasil, a Argentina apresentou evolução positiva na caracterização de sua pauta, pois houve tendência de concentração de suas exportações em produtos de maior valor agregado e queda da participação dos produtos primários.

Em sentido contrário, a pauta de exportações do Paraguai e Uruguai apresenta maior concentração em produtos básicos. As exportações do Paraguai, que mantiveram a mesma estrutura ao longo do período observado, se concentram de forma intensiva em produtos primários, chegando a representar 83% de sua pauta de exportação, enquanto os produtos manufaturados não chegam a representar 1%; isso demonstra que a estrutura industrial do país é precária e pouco diversificada, com sua produção se concentrando em produtos agrícolas e de baixo valor agregado. O Uruguai apresenta uma pauta exportadora um pouco mais diversificada, embora também seja concentrada em produtos primários (54%). O problema que se nota nesse país foi sua especialização, ao longo do tempo, na exportação de produtos básicos e perda de participação dos produtos manufaturados em sua pauta.

Realizando a mesma análise para os produtos importados de cada país do bloco, observa-se um comportamento diferente, no sentido de pautas de importações mais diversificadas e mais complementares entre si.

Tabela 2 - Composição das Importações Intra-Bloco por Fator Agregado - 2001 a 2009

| Brasil | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Produtos Básicos | 31,5% | 36,6% | 38,9% | 31,5% | 28,4% | 29,5% | 30,1% | 29,1% | 29,7% |
| Produtos Semimanufaturados | 28,1% | 30,8% | 31,8% | 35,6% | 34,0% | 30,7% | 27,5% | 25,3% | 21,6% |
| Produtos Manufaturados | 40,4% | 32,6% | 29,3% | 32,8% | 37,6% | 39,8% | 42,4% | 45,6% | 48,8% |
| Argentina | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Produtos Básicos | 11,1% | 16,4% | 13,3% | 13,1% | 11,7% | 12,9% | 14,6% | 19,8% | 11,8% |
| Produtos Semimanufaturados | 34,6% | 33,4% | 27,5% | 22,6% | 22,9% | 19,9% | 22,6% | 18,5% | 24,4% |
| Produtos Manufaturados | 54,3% | 50,2% | 59,2% | 64,3% | 65,5% | 67,2% | 62,9% | 61,7% | 63,9% |
| Paraguai | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Produtos Básicos | 6,5% | 6,2% | 6,2% | 6,3% | 6,8% | 8,2% | 6,5% | 7,9% | 7,3% |
| Produtos Semimanufaturados | 64,3% | 64,2% | 62,4% | 65,7% | 63,4% | 61,0% | 61,0% | 55,4% | 62,6% |
| Produtos Manufaturados | 29,2% | 29,5% | 31,4% | 28,1% | 29,8% | 30,8% | 32,5% | 36,6% | 30,1% |
| Uruguai | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Produtos Básicos | 19,4% | 18,4% | 18,5% | 17,6% | 17,6% | 15,7% | 14,3% | 12,3% | 12,8% |
| Produtos Semimanufaturados | 42,6% | 54,5% | 55,4% | 48,6% | 42,3% | 52,0% | 51,6% | 55,4% | 54,2% |
| Produtos Manufaturados | 38,0% | 27,1% | 26,0% | 33,9% | 40,1% | 32,3% | 34,0% | 32,3% | 33,0% |

Fonte: Base de dados Intracen – elaboração própria.

Fica evidente que as importações intra-bloco apresentam maior grau de diversificação dentre seus membros. As importações brasileiras apresentam concentração nos produtos manufaturados, representando quase metade do total; e nos produtos básicos, que representam quase 1/3 do total. Caso semelhante ocorre com as importações argentinas, que se concentram em produtos manufaturados e semimanufaturados, representando, respectivamente, 64% e 25% da pauta de importações. O fato de haver a concentração nesse tipo de produto pode ser um indicativo de uma maior complementaridade entre as estruturas produtivas do Brasil e Argentina.

De acordo com Sarti (2001), o comércio intra-industrial bilateral Argentina-Brasil tem se realizado em setores produtores de bens de maior valor de agregação e conteúdo tecnológico, em consequência de estratégias produtivas de complementaridade e de especialização por parte das grandes empresas com base em uma divisão regional de trabalho das filiais estrangeiras.

Se se pode indagar que a pauta de importação do Brasil e Argentina se concentra em produtos de maior valor agregado em decorrência de uma maior integração produtiva, o mesmo não se pode auferir na mesma proporção ao Paraguai e Uruguai.

Tanto o Paraguai quanto o Uruguai apresentam suas importações concentradas em produtos semimanufaturados, respectivamente, 63% e 54%; e em produtos manufaturados, 30% e 33%. Essa concentração em produtos de maior valor agregado é um indicativo de que

suas economias apresentam um parque industrial pouco diversificado e concentrado em produtos primários, fazendo com que a necessidade por bens de maior conteúdo tecnológico seja saciada via importações.

Por essa análise qualitativa das pautas comerciais dos países do Mercosul, fica mais uma vez evidente o caráter assimétrico que uma simples integração comercial pode provocar em estruturas produtivas de diferentes graus de desenvolvimento e complexidade. O Brasil e a Argentina, por possuírem suas indústrias em um patamar mais diversificado e evoluído, apresentam fluxos comerciais entre si caracterizados pelas exportações e importações de produtos manufaturados, indicando certa complementaridade dentre suas estruturas produtivas; entretanto, esses fluxos adotam outra característica com os demais países do bloco e suas relações são no sentido de exportar produtos mais sofisticados e importar produtos básicos.

Nesse sentido, tanto o Paraguai quanto o Uruguai são prioritariamente importadores de produtos semimanufaturados e manufaturados, e exportadores de produtos básicos e primários no comércio intra-bloco. Sob essa ótica, o fato do Mercosul ter gerado ganhos de comércio para esses países não se refletiu em um desenvolvimento de suas estruturas produtivas, mas apenas contribuiu para agravar suas situações de dependência com os demais países.

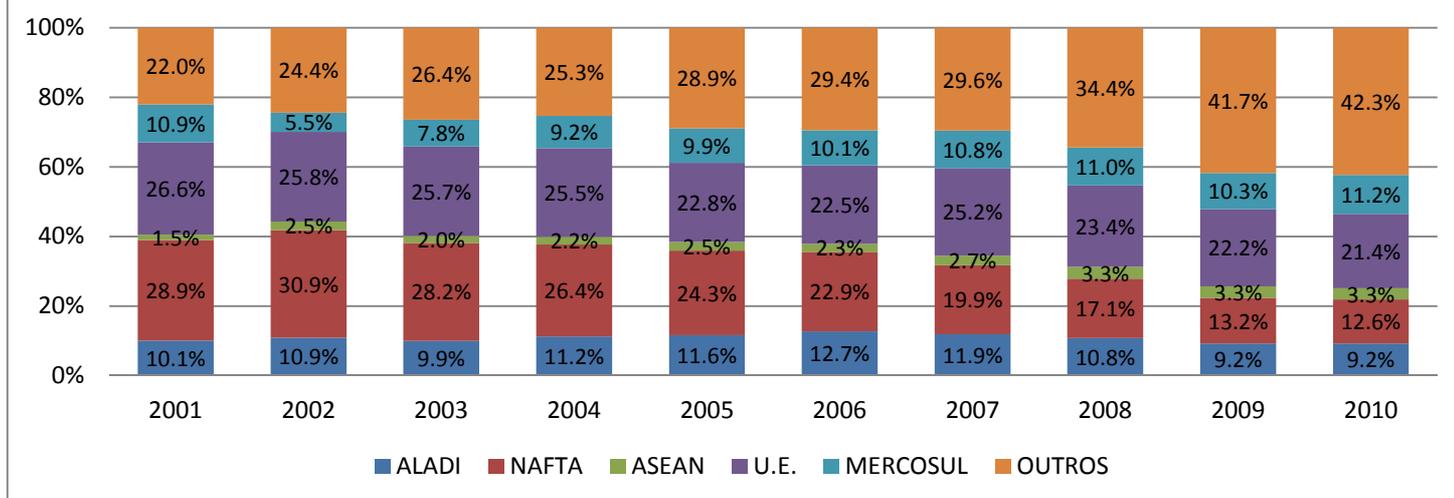
Brasil: Mercosul X demais blocos econômicos

Após a análise do grau de importância do Mercosul e do perfil comercial intra-bloco de seus países membros, foi possível constatar a posição hegemônica do Brasil dentro do bloco. Diferentemente dos demais países do bloco, o Mercosul representa uma parcela menor nos fluxos comerciais brasileiros, podendo indicar que esse bloco é de menor importância comercial para o país se comparado ao comércio dos demais países extra-bloco e/ou de outros blocos econômicos.

Dessa forma, faz-se necessário uma análise comparativa do comércio do Brasil com os diversos (e principais) blocos econômicos do mundo – Aladi, Nafta, Asean e União Europeia –, sempre usando como base o bloco econômico no qual o país está inserido.

Uma primeira abordagem seria comparar a importância relativa de cada bloco econômico para as exportações brasileiras, como observado no gráfico 4.

Gráfico 4 - Importância relativa dos blocos econômicos para as exportações brasileiras - 2001 a 2010



Fonte: Base de dados do MDIC – elaboração própria.

Pela análise dos dados, observa-se que, dentre os blocos econômicos, o Mercosul ocupa a terceira posição quanto ao grau de importância para o Brasil, sendo que sua participação nas exportações totais do país se manteve, ao longo do tempo, ao redor de 10%. Isso pode ser um indicativo de que esse mercado regional funciona como um mercado cativo para os produtos brasileiros, isto é, a parcela que o país exporta para esse destino mostrou correspondência com o crescimento da sua produção e de sua estrutura produtiva nacional.

O bloco econômico que é o maior destino das exportações brasileiras é a União Europeia (U.E.), cuja participação se equipareu a 1/5 das exportações totais do país em 2010. O segundo mercado (em bloco) mais relevante é o Nafta, cuja participação foi se deteriorando ao longo do tempo, deixando de representar quase 1/3 das exportações para aproximadamente 12%, valor muito similar ao Mercosul. Com característica muito semelhante ao Mercosul, pelo fato de se manter constante na evolução do tempo, se encontra a Aladi, cuja participação foi de 9% em 2010. A Asean ocupa um papel marginal nas exportações do país, não possuindo papel relevante para a análise presente.

É necessário levar em conta que a participação da categoria outros apresentou expressivo crescimento ao longo da década na participação dos destinos brasileiros, quase dobrando seu valor e passando a representar 42% das vendas totais brasileiras. Esse resultado é natural considerando que nessa categoria se encontram países que não pertencem a nenhum bloco analisado, e que nos últimos anos apresentaram dinâmica de crescimento superior à média mundial, como o caso da China e da Índia.

Depois da análise do grau de importância dos blocos econômicos, é necessário estabelecer a composição das exportações brasileiras para esses destinos por fator de agregação, ou seja, uma análise um pouco mais qualitativa para as exportações brasileiras (tabela 3).

| Tabela 3 - Composição das Exportações Brasileiras para Blocos Econômicos por Fator de Agregação - 2001 a 2010 | | | | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| BLOCOS ECONÔMICOS | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| ALADI | | | | | | | | | | |
| Produtos Básicos | 7,75% | 7,18% | 9,23% | 10,58% | 9,33% | 12,35% | 14,07% | 18,42% | 16,40% | 18,63% |
| Produtos Semimanufaturados | 2,90% | 3,43% | 3,35% | 3,70% | 4,20% | 4,68% | 4,30% | 4,65% | 4,90% | 5,97% |
| Produtos Manufaturados | 89,35% | 89,39% | 87,42% | 85,72% | 86,47% | 82,97% | 81,64% | 76,92% | 78,70% | 75,40% |
| NAFTA | | | | | | | | | | |
| Produtos Básicos | 6,21% | 7,21% | 8,07% | 8,31% | 8,55% | 12,40% | 16,56% | 19,97% | 21,88% | 26,62% |
| Produtos Semimanufaturados | 13,74% | 14,36% | 13,37% | 16,57% | 17,64% | 16,35% | 15,57% | 17,00% | 13,39% | 15,79% |
| Produtos Manufaturados | 80,06% | 78,43% | 78,55% | 75,12% | 73,81% | 71,25% | 67,86% | 63,04% | 64,73% | 57,59% |
| ASEAN | | | | | | | | | | |
| Produtos Básicos | 33,21% | 31,05% | 41,01% | 44,13% | 38,73% | 38,11% | 38,17% | 42,30% | 44,83% | 47,90% |
| Produtos Semimanufaturados | 34,97% | 21,26% | 24,96% | 22,21% | 23,18% | 24,87% | 25,52% | 23,79% | 26,14% | 28,28% |
| Produtos Manufaturados | 31,81% | 47,69% | 34,03% | 33,66% | 38,09% | 37,02% | 36,32% | 33,90% | 29,02% | 23,82% |
| U.E. | | | | | | | | | | |
| Produtos Básicos | 50,21% | 49,48% | 50,56% | 48,08% | 48,14% | 43,94% | 45,07% | 46,99% | 48,04% | 49,79% |
| Produtos Semimanufaturados | 14,97% | 14,62% | 13,35% | 11,39% | 11,66% | 14,32% | 14,50% | 14,81% | 11,39% | 14,26% |
| Produtos Manufaturados | 34,82% | 35,90% | 36,09% | 40,53% | 40,20% | 41,74% | 40,43% | 38,21% | 40,57% | 35,95% |
| MERCOSUL | | | | | | | | | | |
| Produtos Básicos | 6,91% | 8,43% | 6,85% | 4,92% | 4,70% | 4,68% | 4,10% | 4,95% | 3,90% | 6,38% |
| Produtos Semimanufaturados | 3,29% | 4,69% | 3,58% | 3,70% | 3,01% | 3,28% | 2,87% | 2,95% | 1,88% | 2,48% |
| Produtos Manufaturados | 89,80% | 86,88% | 89,57% | 91,38% | 92,29% | 92,04% | 93,03% | 92,10% | 94,21% | 91,14% |

Fonte: Base de dados do MDIC – elaboração própria.

Pelos dados, percebe-se que o Brasil apresenta relações distintas com os diferentes blocos econômicos. Para o Mercosul e, em menor grau para a Aladi, o país apresenta um perfil exportador bastante dinamizador da atividade interna, se concentrando em produtos de maior valor agregado e conteúdo tecnológico. No caso da Aladi, observa-se que nos últimos anos a participação dos produtos manufaturados caiu consideravelmente, aproximadamente 15 p.p., enquanto a parcela de produtos básicos aumentou em mais de 10 p.p., indicando que ou esse mercado passou a ser alvo de novos concorrentes para os produtos brasileiros de maior valor agregado.

O Nafta é um bloco que no começo da década poderia ser comparado ao Mercosul e a Aladi no sentido do perfil das exportações brasileiras; entretanto, se observou um processo em que os produtos manufaturados deixaram de representar quase 80% das vendas brasileiras

para o bloco em 2001, para “apenas” 58% do total; enquanto os produtos básicos saltaram de um participação de 6% para mais de 26%. Esse processo, bastante significativo para um período relativamente curto, indica que os mercados pertencentes a esse bloco, mais precisamente os EUA, passaram a ser disputados por economias emergentes dinâmicas e altamente competitivas, como a China, ou que apresentem vantagens comerciais, como o próprio México, resultando em maior produtividade para esses países se comparada à indústria brasileira.

A U.E. e a Asean apresentam uma relação diferente das anteriores com a pauta comercial brasileira. Para a U.E., metade das exportações brasileiras é referente a produtos básicos e de baixo valor agregado, enquanto os produtos manufaturados representam um pouco mais de 1/3 do total das vendas externas. Nota-se que a estrutura desse perfil exportador se manteve inalterado durante o período analisado, indicando que a inserção do Brasil nesse bloco não foi ameaçada por concorrentes externos. As exportações para a Asean apresentam um perfil totalmente divergente dos demais blocos, e muito próximo da relação que hoje se observa entre o Brasil e a China. As exportações para esse bloco se concentram em produtos primários, representando aproximadamente metade do total; para os países desse bloco e alguns outros países asiáticos, o Brasil concentra suas vendas em matérias-primas, insumos e alimentos com o intuito de abastecer a produção industrial desses países e garantir a segurança alimentar de suas populações, ou seja, a relação do país com esse bloco se dá através da especialização em produtos básicos e de baixo valor agregado.

A partir dessa análise quantitativa e qualitativa do comércio do Brasil em relação aos principais blocos econômicos é possível estabelecer a real importância do Mercosul para a dinâmica industrial nacional.

Em comparação aos demais blocos, o Mercosul representa apenas pequena fatia da exportações totais brasileiras; entretanto, dadas as características dos produtos exportados para esse mercado, concentrados em manufaturados e de maior valor agregado, esse mercado regional é de suma importância pelos efeitos encadeadores que consegue impor à estrutura industrial nacional, possibilitando que ela apresente maior grau de diversificação e de efeitos multiplicadores para a economia interna.

Esses efeitos positivos para a indústria brasileira obtidos através do Mercosul, podem ser encontrados também na relação do país com a Aladi, e parcialmente com o Nafta. Todavia, a relação do Brasil com a U.E. e, principalmente, com a Asean (e outros países asiáticos) não resulta em muitos benefícios para a produção industrial interna, pois a

concentração em produtos básicos, especificamente alimentos e matérias-primas, até pode colaborar para a obtenção de saldos comerciais para o país, mas pouco contribui para a dinâmica econômica interna, já que seus efeitos encadeadores e multiplicadores são limitados.

Considerações

O Mercosul é um bloco econômico cuja formação se baseou prioritariamente na ideia de que a liberação comercial entre seus membros seria suficiente para levar ao desenvolvimento econômico e social da região sul-americana.

É evidente que esse processo de liberalização comercial apresenta forte importância para as economias sócias, como observado pelos dados analisados anteriormente. É nítida a importância do Mercosul para as atividades comerciais de todos os seus membros, demonstrando certa relação de dependência para os países de menor envergadura econômica, como o Paraguai e o Uruguai.

Até para o Brasil, cuja importância relativa do bloco sul-americano pode ser quantitativamente menor se comparado aos demais blocos econômicos regionais, observa-se que o Mercosul é de extrema funcionalidade para o desenvolvimento do seu parque industrial (e todas as vantagens inerentes a esse crescimento), já que uma comparação em termos qualitativos, mas especificamente em relação ao perfil da pauta de exportações do país para os blocos em geral, demonstra que as vendas intra-bloco são mais diversificadas e pautadas em produtos de maior valor agregado e tecnológico, se comparadas as vendas extra-bloco, estas com caráter mais especializado e com produtos de menor valor agregado.

De acordo com Terra (2008), o Mercosul apresentou bom desempenho comercial para seus sócios, com um processo de liberalização comercial significativo, e que foi acompanhada pelo aumento dos fluxos de comércio e da participação da região como destino das exportações. Todavia, é de se destacar que esse padrão de integração comercial levou a um desenvolvimento regional assimétrico.

Como destaca a autora, o processo de integração se deu entre quatro países muito distintos entre si, tanto pelo seu grau de desenvolvimento, quanto pela dimensão de suas economias. Assim, como exemplo:

“Brasil, el principal socio, concentra más de un 70% de la población, del territorio y del PBI de la región en su conjunto. En contraste, la participación de Paraguay y Uruguay juntos no alcanza al 5% en ninguna de las tres variables. A estas diferencias se suman otras de carácter político o regulatorio.

Entre ellas se destacan la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas y las políticas de incentivos aplicadas por los Estados Parte.” (Terra, 2008, p. 13).

Em decorrência dessas assimetrias, muitos autores defendem a ideia de que a desigualdade econômica e produtiva entre os membros do Mercosul é um dos principais obstáculos para uma integração mais profunda, já que os países menos desenvolvidos tem menor capacidade de se aproveitar dos benefícios desse processo.

Além das assimetrias estruturais, referentes aos diferenciais entre os países de dimensão econômica, dotação de fatores, exclusão social, entre outras; e das assimetrias regulatórias (ou políticas), referentes aos aspectos das políticas públicas e/ou falta de coordenação macroeconômica dentre os países membros do bloco, é necessário considerar as assimetrias regionais em termos de capacidade competitiva das estruturas produtivas, que também englobam as políticas microeconômicas de cada país:

“As assimetrias regionais em termos de capacidade competitiva das estruturas produtivas têm determinações conjunturais e estruturais. No segundo grupo enquadram-se as diferentes escalas de produção, estoques de capital produtivo (nacional e estrangeiro), representação política da classe produtora, capacitações tecnológicas, padrões de financiamento do investimento e do comércio exterior, ou seja, fundamentalmente fatores associados ao grau de industrialização ou de constituição de uma base produtiva de bens e serviços e à institucionalidade envolvida neste processo”. (Sarti, 2001, p. 79).

O fato do processo de liberalização comercial se ter dado em um ambiente de estruturas econômicas e produtivas assimétricas e com diferentes graus de evolução, induziu a um padrão comercial e produtivo regional pautado em um processo crescente de especialização entre os países. Assim, como afirma Terra (2008), o Brasil por ser um país com desenvolvimento industrial relativo maior, com vantagens competitivas em produtos de alta tecnologia em comparação aos demais membros por já possuir uma estrutura produtiva diversificada e aglomeração industrial pré-existente, concentrou suas exportações para o bloco em produtos manufaturados e de mais valor agregado; em contrapartida, o Paraguai e o Uruguai acentuaram sua especialização em produtos básicos e manufaturados com base em recursos naturais, já que as características internas associadas à falta de estruturas industriais competitivas não permitiram uma inserção no bloco mais positiva em termos de agregação de valor. Pode-se dizer que a Argentina manteve uma situação intermediária, conseguindo uma inserção um pouco mais diversificada se comparada as outras economias pequenas.

Assim, observa-se que a liberalização comercial do bloco econômico provocou um processo de polarização das atividades produtivas dos países membros em consequência de suas assimetrias estruturais e produtivas. Como afirma Sarti (2001), a assimetria competitiva intra-Mercosul foi explicitada e admitida na realização do acordo comercial entre os países,

de forma a permitir que as economias atrasadas (Paraguai e Uruguai) tivessem um maior prazo para a adaptação ou reestruturação de alguns setores/produtos considerados relevantes antes que eles fossem expostos à competição regional e/ou mundial. Entretanto, esse reconhecimento não encontrou respaldo nas políticas adotadas, fazendo com que a liberalização adotasse esse caráter polarizador e reforçador das assimetrias regionais.

Integração produtiva - uma primeira abordagem

Observa-se que a estratégia de integração comercial do Mercosul, pautada em um ideário liberal, conseguiu progressiva melhora nos indicadores de fluxos comerciais da região, porém essa melhora não se baseou, ou foi insuficiente para corrigir as assimetrias entre as dispare economias sócias do bloco.

Segundo o relatório da ABDI (2010), a abertura comercial, embora importante, não é condição suficiente para promover um grau de integração mais profundo se não for acompanhada por uma integração produtiva entre as estruturas econômicas dos países membros. O mecanismo fundamental para a realização desse processo de integração tendo um horizonte de maior longo prazo seria o *investimento*, pois apenas a partir dele uma integração produtiva se consolida e os conflitos comerciais são minimizados, já que através dele pode-se almejar uma reorganização das atividades de produção e dos próprios mercados, concretizando as vantagens potenciais de uma integração comercial.

Um exemplo para a prática desse processo de integração, que será estudado posteriormente neste presente trabalho, pode ser observado na relação entre as empresas nacionais dos países do Mercosul, mas especificamente as argentinas e brasileiras: “*Os investimentos bilaterais de empresas de capital argentino e brasileiro, além de promover a integração produtiva, são instrumentos poderosos de fortalecimento da competitividade e da internacionalização das empresas nacionais.*” (ABDI, 2010, p.31).

Seguindo na mesma linha de pensamento desse relatório, pode-se indagar que os benefícios dos acordos regionais apenas poderiam ser plenamente alcançados através de uma evolução na integração econômica (e não meramente comercial) dentre os países do bloco, tentando promover, ao lado da liberalização dos fluxos comerciais, uma livre movimentação de capital e mão-de-obra em seu interior. Essa maior conectividade entre os sócios tenderia levar a atividade produtiva a um patamar progressivamente mais integrado e complementar.

Entretanto, essa maior integração econômica do bloco não pode ser alcançada apenas via liberalização comercial sendo, portanto necessário um processo de reorganização das empresas e das cadeias de produção regionais, cujo investimento seria o principal vetor de mudanças. O investimento adquire caráter fundamental para a busca de um acordo regional mais coeso e um ambiente de negócios mais favorável, pois, de acordo com o relatório da ABDI (2010), ele consegue multiplicar as oportunidades de novos negócios regionais, e também reduzir os conflitos e tensões comerciais entre os sócios ao promover um crescimento econômico que permita a realização de novas oportunidades aos mercados anteriormente protegidos dos concorrentes vizinhos.

Além disso, o investimento pode ser uma ferramenta indispensável para o combate às assimetrias econômicas e sociais intra-bloco, atuando no sentido de facilitar a convergência de estruturas produtivas e da própria renda dos sócios para um nível mais próximo entre seus sócios e os países mais desenvolvidos. Ressalta-se que os investimentos seriam condição necessária, mas não suficiente para a redução progressiva dessas diferenças, pois também são obrigatórias políticas macro e microeconômicas coordenadas entre os países do Mercosul e voltadas para objetivos específicos.

Capítulo 2 – Investimento direto no Mercosul

A análise do comércio de um determinado país, podendo ser mensurado através da observância de seus fluxos comerciais e da caracterização do perfil de sua pauta exportadora e importado de bens e serviços, demonstra a maneira como está organizada sua estrutura produtiva, ou seja, um país só pode comercializar o que produz.

Essa constatação óbvia indica que para o estudo da situação econômica de um país, é necessário um olhar mais profundo e preciso sobre seu aparato institucional e estrutural, tentando definir a sua organização e estrutura produtiva, e como estas são afetada pelas políticas econômicas adotadas e pela situação estrutural e conjetural do ambiente político-econômico nacional e internacional.

Nesse sentido, pode-se aplicar essa concepção ao estudo referente ao Mercosul. Para a análise desse bloco econômico e da relação entre seus membros, deve-se buscar um aprofundamento maior do que a simples observação do fluxo de comércio intra e extra-bloco; é necessária a análise de como o investimento transita dentro desse acordo regional, e de que forma e para que setores esses fluxos de capitais estão direcionados, destacando suas implicações para as estruturas produtivas de cada país.

O sucesso de um acordo regional reside na capacidade deste em promover maior integração econômica, social e política entre seus sócios em prol de um desenvolvimento regional mais igualitário e sustentável; a partir dessa lógica, não se pode pensar que esse tipo de objetivo complexo possa ser alcançado com a simples promoção do comércio intra-bloco; uma atitude mais contundente e que atue na estrutura desses países é fundamental para essa modificação. Dessa forma, pode-se destacar que o investimento, usado de maneira coerente, é uma ferramenta que atua nesse sentido integrador e proporcionador de maior integração regional e, portanto, deve ser uma das prioridades de qualquer bloco econômico.

Dada a importância do investimento produtivo e suas implicações para o desenvolvimento de ciclos de crescimento, assim como seus efeitos multiplicadores em uma economia, tem-se como objetivo para esse capítulo uma análise dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros (IDE) realizados entre os países membros do bloco. Assim, após breve análise acerca dos fluxos comerciais entre os membros do Mercosul, destacando sua importância relativa para os diferentes sócios do bloco, procurar-se-á destacar a importância do investimento intra-bloco e dos fluxos de IDE como uma importante ferramenta para maior integração produtiva.

Investimento Direto Estrangeiro (IDE)

Pela UNCTAD, o investimento estrangeiro pode ser definido como o investimento realizado para adquirir interesse duradouro em empresas que operam fora da economia do investidor. O investimento direto compreende uma relação entre uma empresa matriz e alguma filial ou subsidiária sua localizada no estrangeiro, isto é, requer a composição de uma empresa transnacional.

Entretanto, nem todos os fluxos de capitais entre empresas e entidades em outras economias podem ser classificados como IDE; o investimento direto possui uma série de características que o diferem do simples intercâmbio de bens e serviços: não apresentam liquidez imediata (pagamento à vista) ou diferida (crédito comercial); possuem dimensão intertemporal de longo prazo, já que requerem fluxos de produção, venda e lucros; implica na transferência de direitos patrimoniais; e decorrem de um movimento estratégico por parte da empresa transnacional que tenta se antecipar a ação de suas concorrentes e acessar novos mercados em busca de consolidação de uma posição oligopolizada.

De acordo com a Receita Federal do Brasil, o investimento direto está dividido em duas modalidades: participação no capital e empréstimos intercompanhias. A participação no capital compreende os ingressos de recursos de bens, moedas e as conversões externas em IDE, relacionados com a aquisição/subscrição/aumento de capital social de empresas residentes. Já os empréstimos intercompanhias compreendem os créditos concedidos pelas matrizes, sediadas no exterior, a suas subsidiárias ou filiais estabelecidas em determinado país.

Para a OCDE, uma empresa de investimento direto é constituída em sociedade quando o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do poder de voto em certa companhia estrangeira (ou quantidade de ações que permitam que o investidor tenha voz efetiva na gestão).

Quando o fluxo de capital não atinge essas exigências, ele passa a ser considerado investimento em carteira (portfólio). Fica evidente que a principal diferença entre o investimento em carteira e o IDE é que o segundo implica na intenção do investidor em exercer o controle efetivo sobre os ativos, sendo considerado um fluxo de melhor qualidade, já que se torna mais resistente às crises e menos sujeito a oscilações conjunturais, isto é, resulta de decisões e objetivos de longo prazo.

Marco teórico acerca do IDE: Abordagem eclética de Dunning

Acerca do processo de internacionalização das empresas, a abordagem eclética realizada por John Dunning exprime de forma plausível as vantagens que levam as empresas a adotarem suas estratégias de investirem no exterior. Os autores dessa abordagem entendem que determinadas falhas de mercado (custos de informação e transação, oportunismo dos agentes e especificidades de ativos) levariam uma empresa a utilizar o investimento direto, ao invés de licenciamento ou exportação, como modo de entrada em um mercado externo e quando dispusesse de vantagens diferenciais com relação a outras firmas e desejasse proteger tais vantagens utilizando-se de sua própria estrutura.

De acordo com o BNDES (2005), as empresas devem apresentar certos tipos de vantagens sobre seus competidores que justifiquem seu IDE; a partir da teoria de Dunning, podem-se classificar essas vantagens de três formas: de propriedade, de localização, e de internalização.

As chamadas “vantagens de propriedade” incluem aquelas relacionadas aos ativos tangíveis e intangíveis (como marcas, capacitação tecnológica, qualificação da mão-de-obra, economia de escala, diferenciação), que permitem que as firmas possam aproveitar as “vantagens de localização” oferecidas pelos outros territórios, como recursos naturais, mão-de-obra, infraestrutura e tamanho de mercado. Já a “vantagem de internalização” se traduz na capacidade e interesse da firma em utilizar ela própria as vantagens que possui, ao invés de cedê-las a outras empresas através de contratos, licenças ou joint-ventures.

Não cabe a este presente trabalho discutir acerca das diferenças entre as empresas transnacionais de países desenvolvidos para as dos países em desenvolvimento; entretanto, é importante ressaltar que na composição das “vantagens de propriedade” é que se encontram as principais divergências e deficiências entre estes dois grupos de empresas, isto é, ao se considerar os diferentes tipos de capacitação tecnologia e de políticas de governo, ficam evidentes que as empresas latino-americanas se encontram em desvantagem se comparadas a suas concorrentes dos países centrais.

Para caracterizar os fluxos de IDE, Dunning desenvolve uma tipologia que distingue a motivação das empresas rumo à internacionalização em quatro formas diferentes: i) *resource seeking*; ii) *market seeking*; iii) *efficiency seeking*; e iv) *strategic asset seeking*.

A internacionalização que visa ao acesso a recursos naturais (*resource seeking*) está pautada nas na busca de vantagens de localização via inversões orientadas para a exploração

de matérias-primas e mão-de-obra desqualificada e a custos menores. Esse tipo de investimento geralmente se orienta para a exportação a terceiros mercados, já que a produção torna-se mais viável e competitiva em nível internacional.

A motivação pela busca de mercados (*market seeking*) está relacionada com os investimentos realizados para o acesso a certos mercados locais e regionais ou para o estabelecimento de novos. Esse tipo de investimento é realizado em decorrência das regulações econômicas e políticas que uma região pode possuir, ou para se evitar elevados custos de transportes que reduzem a competitividade em um mundo altamente concorrencial.

A busca por eficiência (*efficiency seeking*) está diretamente relacionada com a ideia de racionalização da produção, isto é, tentar explorar economias de especialização e de localização em terceiros mercados. Esse tipo de motivação conduz, em uma etapa mais avançada, a processos de integração produtiva em âmbito regional, levando às empresas transnacionais a se aproveitarem das vantagens comparativas de cada região na montagem de suas filiais e na redução dos custos de transação para maior acesso a novos mercados. Nesse nível de internacionalização, as filiais deixam de ser apenas meras “reproduções” das empresas matrizes, mas passam a se especializar em apenas uma ou algumas fases específicas do processo produtivo.

Por fim, há a motivação baseada na busca por ativos estratégicos (*strategic asset seeking*), cujo objetivo é adquirir recursos e capacidades que podem contribuir na manutenção e no aumento das capacidades competitivas das empresas investidoras nos mercados regional e global. Essa estratégia está muito relacionada com as anteriores e também se pauta na ideia de integração produtiva, já que a empresa transnacional buscará entrar em outros mercados para se aproveitar das vantagens que tal região pode fornecer; entretanto, nesse tipo de abordagem, a empresa buscará adquirir ativos que já estejam em um ponto de maturidade estável e que já tenham algum tipo de estrutura organizacional fundamentada, ou seja, a empresa estrangeira investirá na compra de ativos já estruturados e que acrescentem nova potencialidade de agregação de valor, ao invés de iniciar uma nova planta no novo território e ter todo o trabalho de criar as condições de competição e fincar sua marca nesse novo ambiente.

De acordo com Chudnovsky e López (2007), na medida em que se modificam as condições de competição nos mercados receptores de investimentos em decorrência do próprio processo de desenvolvimento econômico aliado ao movimento de maior liberalização

e o surgimento de novos competidores locais, as inversões do tipo *market seeking* são seguidas pelas do tipo *efficiency seeking*, na qual se busca a racionalização da produção com o intuito de se aproveitar das economias de especialização. Nesse sentido, os processos de integração regional (União Europeia, Nafta, Mercosul,...) e as vantagens advindas desse nível de acordo, como a redução dos custos de transporte e o avanço das tecnologias de informação, favorecem essas estratégias, que se materializam em esquemas de complementação e articulação, tanto comercial como produtiva, das operações das distintas filiais das empresas transnacionais.

Para o melhor entendimento do processo de integração produtiva entre a matriz e suas subsidiárias no exterior, é necessária uma visão que considere a evolução histórica do ambiente competitivo para a atuação das grandes corporações. Assim sendo, tradicionalmente os processos de internacionalização produtiva se iniciavam através das exportações de bens a um determinado mercado. A partir do momento em que a empresa exportadora pretendesse ampliar e fortalecer suas vendas para tal mercado, no sentido de realizar um marketing internacional da produção local, se tomava a decisão de se realizar um investimento direto para se produzir no país de destino, através da instalação de uma subsidiária *stand-alone*. Nesse caso, em que o objetivo do IDE é do tipo *market seeking*, a produção no exterior substitui a exportações e o investimento externo toma o lugar do comércio como forma da expansão internacional. O padrão *stand-alone* se refere à ideia de que o padrão de competição vigente nesse período, que engloba desde o pós-Segunda Guerra Mundial até o final da década de 70, se baseia na concorrência mult-doméstica, ou seja, as empresas transnacionais reproduziam em suas filiais plantas idênticas à matriz, com o intuito prioritário de atender ao mercado local de forma mais eficiente e resultando em administrações isoladas e independentes entre si. Do ponto de vista do país receptor do investimento, mais do que substituir importações, esse tipo de IDE tende a mudar a composição de sua pauta de importações, com os bens intermediários e os bens de capital ganhando relevância para atender à indústria estrangeira instalada.

A partir dos anos 80, com o florescimento do paradigma neoliberal e a expansão do ideário globalizante, o discurso de um mundo sem barreiras políticas e econômicas para o avanço do desenvolvimento se torna fundamento para a adoção de políticas em diversos países. Dessa forma, implantaram-se medidas liberalizantes no sentido de facilitar os fluxos de mercadorias e capitais entre as economias globais. Não cabendo ao presente trabalho discutir sobre essas medidas de forma crítica, pode-se destacar que esse movimento, ao afetar

de maneira diversa os diferentes países, contribuiu para a formação de uma nova relação entre as empresas transnacionais e suas filiais.

Assim, na medida em que novas tecnologias permitiram a redução dos custos de transporte e se instaurou a convergência dos padrões nacionais de consumo pautadas em uma visão ocidentalizada, as barreiras físicas e culturais entre os diversos povos também passam a ser relativizadas e perdem as características de impedimento para a atuação dos grandes capitais. Nesse sentido, em que as barreiras deixam de ser tão impeditivas e a competição se estabelece prioritariamente via custos, surgem estratégias de “integração simples”, em que a subsidiária se especializa em algumas etapas do processo de produção da cadeia de valor, com determinadas relações de outsourcing definidas pela corporação. Como consequência dessa estratégia, há a tendência de incremento do volume de comércio exterior gerado pelo IDE, ao mesmo tempo em que as filiais passam a operar com um baixo grau de integração com as cadeias produtivas nacionais.

Por sua vez, também existem estratégias de “integração complexa”, nas quais as empresas transnacionais transformam suas filiais em partes integrantes de suas redes de distribuição e produção articuladas regional ou globalmente. Dessa forma, a cadeia de valor se separa em diversas funções que se localizam onde podem desenvolver-se de maneira mais eficiente para a corporação como um todo. Nessa estrutura, as filiais estão aptas a assumirem funções produtivas e de gestão estratégica para a empresa.

Essa evolução do padrão organizacional das grandes empresas transnacionais apenas demonstra sua busca incessante por melhores formas de entrar em determinados mercados e se aproveitar das diferentes vantagens comparativas que cada região pode fornecer. Obviamente, essas mudanças nas estratégias de atuação foram fortemente influenciadas pelos fatores históricos e políticos sofridos pelos países do mundo, mais especificamente a partir da mudança ideológica para uma matriz político-econômica mais liberalizante e globalizante.

Globalização – América Latina

Segundo Carneiro (2008), a globalização contemporânea é a preeminência da integração financeira entre os países, ou seja, é possível observar o descolamento dos fluxos internacionais de capitais daqueles fluxos de mercadorias e serviços. Embora com menor

intensidade e autonomia relativa, também se observa a tendência de maior integração produtiva.

A globalização produtiva, apesar de subordinada a financeira, tem sua relevância associada à modificação no comportamento das empresas não financeiras. Uma de suas consequências se expressa na nova dimensão que o processo de investimento assume, implicando, para a periferia do globo, em uma modificação do caráter do IDE, exacerbando sua natureza patrimonial em detrimento de sua dimensão de *greenfield*.

Em contraposição ao passado, quando o IDE apresentava um caráter portador de novas tecnologias de produto e processo, ampliando a possibilidade de geração e agregação de valor e tendo algo a acrescentar na estrutura produtiva do país receptor desse investimento; a globalização produtiva provocou uma mudança estrutural nesse padrão de investimento, que no presente, passa a se concentrar na aquisição de ativos já existentes, isto é, com a retirada de barreiras e a facilitação dos fluxos de capitais e comerciais, se instaurou uma lógica de ganhos fáceis e de curto-prazo, resultando no movimento de financeirização do capital, que, aos poucos, vai englobando as demais áreas da atividade econômica.

Nessa nova lógica de atuação das atividades empresariais, o perfil da concorrência se modifica e as empresas se deslocam em função do desmembramento de suas atividades com preservação do *core business* nos países centrais. Em um sentido inverso, a inserção dos países periféricos apresenta caráter assimétrico por se postar de forma seletiva e/ou concentrada, ou seja, os segmentos das cadeias produtivas que se dirigem para esses países de menor desenvolvimento são aquelas prioritariamente intensivas em recursos naturais e em trabalho.

Cadeias de valor na América do Sul

Segundo Veiga (2008), países em desenvolvimento, mais carentes em capacidades tecnológicas e de inovação, tendem a participar nas cadeias globais de valor em elos subalternos, desempenhando funções e atividades secundárias caracterizadas por baixas barreiras à entrada de competidores e baixa agregação de valor. Por essa razão, tendem a se inserir mais em cadeias organizadas em torno de modelos hierárquicos em que o papel central é exercido por grandes empresas de países desenvolvidos, do que em cadeias estruturadas em redes, em que os mecanismos de coordenação se baseiam menos em hierarquias.

É importante destacar que a intensificação da concorrência global via cadeias de produção, em que os agentes atuantes são as grandes corporações dos países centrais com elevada capacidade financeira e desenvolvida estrutura de governança, eleva o nível de exigências técnicas e societárias para a participação em cadeias de valor, isto é, dada a capacidade de concorrência das empresas já atuantes em níveis globais, tende a se dificultar, crescentemente, a participação das empresas de menor porte ou de países menos desenvolvidos, cujas companhias apresentam menores capacidades competitivas e/ou meios econômicos para se inserirem nesse tipo de estratégia.

Para a economia de países pequenos ou pouco diversificados, a falta de uma base de conhecimento e de capacitações no plano doméstico impõe a participação de forma subalterna e nos elos menos expressivos das cadeias de valor. Entretanto, como sugere Veiga (2008), não se pode analisar a estratégia das cadeias de forma estática, isto é, é necessário reconhecer o dinamismo presente nessas cadeias e que abrem oportunidades para as indústrias dos países em desenvolvimento. Para se apropriar das vantagens e benefícios potenciais oferecidos pela participação nessas redes globais de produção, são necessárias ações e políticas domésticas que estimulem o desenvolvimento de capacitações para o favorecimento ao *upgrading* de firmas locais; inevitavelmente, os impulsos necessários para a promoção de uma interação virtuosa com essas redes devem vir, prioritariamente, de políticas públicas, que também precisam incitar a capacidade de resposta das empresas locais a tais impulsos.

Há certos setores em que o processo de fragmentação internacional da produção se desenvolveu com profundidade, como é o caso da microeletrônica e alguns bens de consumo duráveis. No outro lado, existem aqueles setores, que por sua natureza, continuam a estar estruturados internacionalmente segundo diferentes modelos de organização, como se observa para os setores intensivos em recursos naturais.

Como afirma Veiga (2008), a concentração das exportações dos países latino-americanos em setores intensivos em recursos naturais, e o fato desses países terem adotado, em sua história, estratégias desenvolvimentistas de substituição de importações que forneceram, para alguns deles, certa estrutura industrial nacional mínima para atender as necessidades internas, ajudam a explicar a percepção de que a região ficou à margem do processo de constituição e de constante reorganização das cadeias globais de valor. De acordo com o autor:

“A América Latina não ficou à margem do processo de formação de cadeias de valor, mas sua inserção é marcada por características próprias de sua industrialização e especialização produtiva e de sua trajetória de integração à economia global (Veiga, 2008 p. 28)”.

Sustenta-se a ideia de que a região sul-americana participa de cadeias de valor de setores pouco valorizados ou de baixo valor agregado, isto é, participa das cadeias “erradas”, em contraste com as “certas”, que seriam aquelas vinculadas aos setores intensivos em tecnologia. No entanto, é preciso relativizar o peso da dimensão setorial na avaliação da qualidade da inserção internacional de uma economia; a participação em uma cadeia de elevada qualidade e intensiva em tecnologia pode se dar em seu *low end*, isto é, participa-se “mal” em uma cadeia *a priori* “boa”. Dessa forma, para abordar o tema da participação latino-americana em cadeias globais de valor, é necessário abandonar a ideia de que a região ficou à margem desse processo, e passar a considerar suas características. Visto que sua inserção no contexto global se dá via especialização produtiva, as economias sul-americanas somente de forma parcial e heterogênea foram englobadas pelo processo de fragmentação da produção; entretanto, isso não significa que elas não se articulem com cadeias de valor internacionais ou não se insiram internacionalmente.

Há diferentes alternativas de inserção em cadeias de valor para um mesmo produto, afirma Veiga. Além das exportações, pode-se incluir a realização de investimentos produtivos no exterior. O IDE é uma importante estratégia que contribui para a diversificação da linha de produtos e para a consolidação de novas linhas de exportação, favorecendo ao desenvolvimento da marca e da imagem da empresa no exterior.

Um mercado interno amplo, segmentado e concorrencial é um ambiente propício para que as empresas adquiram a musculatura necessária a participar do jogo das cadeias globais de valor, que geralmente tende a reproduzir as características de um jogo doméstico. Nesse sentido, os países sul-americanos devem se aproveitar de seus mercados internos para fornecer determinado impulso para que suas empresas nacionais comecem a desenvolver certas vantagens competitivas e ganhar capacidade de concorrência em um ambiente global; entretanto, com exceção do Brasil, que apresenta um amplo mercado doméstico dinâmico e crescente, os demais países não podem se aproveitar desse tipo de estratégia para seu desenvolvimento industrial. É nesse ponto que as estratégias de integração regional e produtiva ganham importância, pois é apenas através da união que as partes podem se aproveitar de suas vantagens individuais e gerar uma relação de virtuosismo para com o todo.

Nesse sentido, a melhoria das condições para as empresas latinas dependerá da capacidade desses países em combinar suas vantagens comparativas naturais da região com investimentos em diferenciação e diversificação de mercados. Esse tipo de estratégia requer a atuação de políticas públicas de âmbito nacional e regional, pois a integração produtiva entre

os países sul-americanos se mostra ser o meio mais rápido e mutualmente vantajoso para o desenvolvimento.

Investimento direto estrangeiro no Mercosul

Nessa última década, foi possível observar um crescimento econômico dos países em desenvolvimento (PEDs) bastante dinâmico e virtuoso. A participação crescente desses países nos fluxos internacionais de capitais e mercadorias é uma tendência que se impôs na dinâmica global e demonstra que as funções econômicas e políticas dessas economias devem apresentar expressivas mudanças e ganhar relevância no jogo de poder e equilíbrio global.

Uma análise dos fluxos globais de investimento direto apenas comprova essa tendência, demonstrando a crescente relevância dos PEDs na economia global. A partir da tabela 4, observa-se que em 2000, os PEDs recebiam cerca de 20% dos fluxos internacionais de IDE, enquanto os países desenvolvidos (PDs) ficavam com 80% dessa movimentação. Com o decorrer da década, os países em desenvolvimento passaram a ser incorporados nas estratégias de crescimento das grandes corporações; fato que pode ser observado pelo crescente ganho de importância desses países como destino e origem dos fluxos de investimento. Como indutores desse expressivo crescimento relativo dos PEDs, pode-se destacar o papel da China e dos países do sul da Ásia, que com sua dinâmica de atuação regional e aproveitamento de suas vantagens comparativas, como mão-de-obra abundante, impuseram extraordinárias taxas de crescimento e elevaram sua importância nas cadeias globais de produção; mais recentemente, pode-se citar o relevante e crescente papel econômico e político exercido pelos BRICs (Brasil, Rússia, China e Índia).

Tabela 4 - Fluxo de Investimento Direto Estrangeiro - 2000 a 2010

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Mundo | 1.402.680 | 826.177 | 626.874 | 572.790 | 742.386 | 982.593 | 1.461.863 | 1.970.940 | 1.744.101 | 1.185.030 | 1.243.671 |
| PEDs | 257.625 | 215.623 | 174.876 | 183.590 | 293.124 | 332.307 | 429.459 | 573.032 | 658.002 | 510.578 | 573.568 |
| PDs | 1.138.032 | 601.041 | 440.732 | 369.173 | 418.830 | 619.171 | 977.888 | 1.306.818 | 965.113 | 602.835 | 601.906 |
| Participação | | | | | | | | | | | |
| PEDs | 18,37% | 26,10% | 27,90% | 32,05% | 39,48% | 33,82% | 29,38% | 29,07% | 37,73% | 43,09% | 46,12% |
| PDs | 81,13% | 72,75% | 70,31% | 64,45% | 56,42% | 63,01% | 66,89% | 66,30% | 55,34% | 50,87% | 48,40% |

Fonte: Base de Dados da Unctad – Milhões de Dólares

De qualquer forma, a atuação dos PEDs nessa última década transformou-os em importantes e expressivos destinos de fluxos de IDE, e em um movimento mais recente, em relevantes emissores desses mesmos fluxos. Em 2010, por exemplo, vê-se que a participação relativa dos países em desenvolvimento atingiu 46% do total do IDE mundial, frente aos 48% dos PDs, ou seja, a importância desses países para a dinâmica global está cada vez mais se igualando com a dos países centrais.

Para uma análise da importância do Mercosul para seus países membros em termos de investimento direto, deve-se observar os fluxos de IDE intra-bloco, isto é, tentar mensurar a real relevância de cada país sócio para com seus vizinhos. Através da análise da tabela 5, é possível perceber em que medida o bloco do Mercosul é relevante como destino para os fluxos globais de IDE.

| Tabela 5 - Participação do Mercosul nos Fluxos Globais de IDE - 2000 a 2010 | | | | | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Mundo | 1.402.680 | 826.177 | 626.874 | 572.790 | 742.386 | 982.593 | 1.461.863 | 1.970.940 | 1.744.101 | 1.185.030 | 1.243.671 |
| PEDs | 257.625 | 215.623 | 174.876 | 183.590 | 293.124 | 332.307 | 429.459 | 573.032 | 658.002 | 510.578 | 573.568 |
| Mercosul | 43.575 | 25.004 | 18.943 | 12.239 | 22.641 | 21.232 | 26.026 | 42.573 | 57.209 | 31.767 | 57.548 |
| Participação | | | | | | | | | | | |
| Mundo | 3,11% | 3,03% | 3,02% | 2,14% | 3,05% | 2,16% | 1,78% | 2,16% | 3,28% | 2,68% | 4,63% |
| PEDs | 16,91% | 11,60% | 10,83% | 6,67% | 7,72% | 6,39% | 6,06% | 7,43% | 8,69% | 6,22% | 10,03% |

Fonte: Base de Dados da Unctad – Milhões de Dólares

Seguindo a tendência observada nesses últimos anos, a participação do Mercosul como destino e origem dos fluxos de IDE globais apresentou crescimento a partir de 2006; crescimento este que apenas apresentou recuo em 2009 devido ao ano mais agudo da crise econômica mundial, mas que em 2010 já voltou a demonstrar “exuberância”, com os países do bloco se tornando representando quase 5% dos fluxos totais.

Apesar da tendência de crescimento na participação total, os fluxos realizados e recebidos pelo bloco são relativamente insignificantes para influenciar de forma contundente a dinâmica econômica global, ou seja, o Mercosul pode estar ganhando representatividade e importância nesses últimos anos dado o desempenho econômico estável e “pujante” de seus países membros, mas mesmo assim, sua influência nas cadeias globais de produção ou a participação de suas empresas nacionais ainda se faz de maneira muito tímida.

Se em comparação com os fluxos globais o desempenho do Mercosul, mesmo que pequeno e marginal para a dinâmica global, apresentou crescimento nessa última década, passando de uma participação de 3,1% em 2000, para mais de 4,6% em 2010, o mesmo não pode ser observado em sua participação em relação aos demais países em desenvolvimento. Nesse caso, a participação do bloco que era de quase 17% do total de IDE realizado e recebido pelos PEDs, passou a ser de 10% em 2009.

Esse indicador é apenas o reflexo da forma de inserção dos países latino-americanos na fragmentação da produção global. Como dito anteriormente, as características naturais da região e o próprio processo de industrialização desses países resultou em uma forma de inserção diferenciada se comparada aos demais países em desenvolvimento; além disso, enquanto os países sul-americanos possuem vantagens comparativas na abundância de recursos naturais, o que implica em um tipo de inserção diferente daquela formada por cadeias globais, os outros países PEDs, mais especificamente os pertencentes ao sul da Ásia, possuem abundância de mão-de-obra, que aliada a demais fatores políticos e econômicos, como os processos de industrialização, a dinâmica produtiva regional e as políticas públicas por parte de seus governos, implicou em uma forma de inserção mais ajustada a ideia e ao processo de cadeia de valor fragmentada.

Outro fator importante que ajuda a explicar essa perda de participação do Mercosul foi o crescimento relativo, mais que proporcional ao americano, da China e dos países ao seu redor. A partir de 2003, a China passou a apresentar desempenhos econômicos extraordinários, impondo um processo de crescimento e desenvolvimento nacional para seus vizinhos e para os demais PEDs. Esse crescimento contínuo chinês transformou o país na segunda economia global, e conseqüentemente, em um crescente polo receptor e indutor de IDE. Dessa forma, a América do Sul também perdeu participação por apresentar menor dinamismo econômico nesses últimos anos.

Após uma análise do IDE recebido e realizado pelo Mercosul, é necessário considerar qual é a importância relativa de cada sócio para a composição desse bloco, isto é, observar em que medida cada país membro contribui para os dados vistos até o presente momento.

Tabela 6 - IDE - Fluxos de Entrada - Mercosul - 2000 a 2009

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Mercosul | 44,134 | 24,253 | 21,219 | 15,239 | 25,241 | 29,523 | 32,264 | 42,708 | 56,19 | 33,743 |
| Brasil | 33,331 | 21,041 | 18,778 | 12,902 | 20,265 | 21,521 | 22,231 | 33,704 | 43,886 | 30,444 |
| Argentina | 10,418 | 2,166 | 2,148 | 1,651 | 4,274 | 6,805 | 7,59 | 7,475 | 10,386 | 3,115 |
| Paraguai | 0,112 | 0,75 | 0,1 | 0,27 | 0,37 | 0,35 | 0,95 | 0,2 | 0,109 | 0,184 |
| Uruguai | 0,273 | 0,296 | 0,193 | 0,416 | 0,332 | 0,847 | 1,493 | 1,329 | 1,809 | - |

Fonte: Base de Dados do Intracen – Milhões de Dólares

Pela tabela 6, é possível observar que o Brasil é o principal polo de atração dos fluxos de IDE para o Mercosul. A disparidade entre os sócios é considerável, já que em 2008, este país representou 78% dos fluxos totais enviados para a região.

A Argentina aparece em segundo lugar como principal receptor de IDE da região, apesar de ainda se posicionar muito aquém do Brasil. Nesses últimos anos, vê-se que o volume desses fluxos apresentou um crescimento expressivo, sendo este mais dinâmico do que o crescimento brasileiro. Mesmo assim, a participação argentina representou apenas 18% do total dos fluxos recebidos pelo bloco.

Tanto o Paraguai quanto o Uruguai ocupam papel marginal e insignificante na composição dos fluxos recebidos, e não chegaram a representar, juntos, nem 1% do total de IDE do Mercosul. Apesar de pouca representatividade, é necessário distinguir suas evoluções perante essa última década. Enquanto o Paraguai praticamente manteve inalterado o fluxo médio recebido nesse período, o Uruguai apresentou uma tendência crescente nesses fluxos, conseguindo mais do que sextuplicar o volume de investimentos recebidos.

Tabela 7 - IDE - Fluxos de Saída - Mercosul - 2001 a 2010

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|-------|-------|--------|
| Mercosul | -1,987 | 2,035 | 1,222 | 10,713 | 4,247 | 30,7 | 13,309 | 18,77 | 8,643 | 12,523 |
| Brasil | -2,257 | 2,482 | 0,249 | 9,807 | 2,516 | 28,202 | 11,645 | 17,31 | 7,831 | 11,519 |
| Argentina | 0,16 | -0,627 | 0,773 | 0,676 | 1,311 | 2,438 | 1,504 | 1,39 | 0,712 | 0,964 |
| Paraguai | 0,06 | 0,13 | 0,15 | 0,17 | 0,36 | -0,01 | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,08 |
| Uruguai | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,09 | -0,01 | 0,02 | -0,04 |

Fonte: Base de Dados do Intracen – Milhões de Dólares

Se durante o século passado, os PEDs eram reconhecidos apenas como os destinos do fluxo de IDE mundial, observa-se, nessa última década, a tendência de reversão desses fluxos,

com os países em desenvolvimento aumentando, cada vez mais, sua participação na realização desses investimentos. A América do Sul, e mais especificamente os países do Mercosul, também seguem a tendência de aumentar sua participação nos fluxos globais de investimento direto, apesar desse movimento sul-americano se mostrar mais lento e menos dinâmico se comparado a outros PEDs.

Apesar dessa crescente na realização de IDE, nota-se que há um desnível considerável entre os investimentos realizados pelos membros do Mercosul, isto é, os benefícios de se investir no exterior só são aproveitados por uma quantidade pequena de países, enquanto os demais ainda se mantêm em uma posição passiva. Dessa forma, pela tabela 7, observa-se que o Brasil concentra a maior parte dos investimentos realizados no exterior, sendo que em 2010, sua participação foi responsável por mais de 90% desses investimentos.

Seguindo a mesma tendência vista nos fluxos de entrada de IDE, a Argentina apresenta papel secundário e marginal na realização de investimentos do bloco. É interessante notar que o país foi perdendo importância ao longo dos anos para o Brasil, ou seja, a Argentina apresentava desempenho similar e próximo em comparação ao brasileiro; entretanto, em meados da década, o crescimento e desenvolvimento deste foram muito superiores ao daquele, fazendo com que a participação argentina representasse apenas 7% do fluxo de saída total, em 2010.

Tanto a participação do Paraguai, quanto do Uruguai são insignificantes e praticamente não participam do fluxo de saída de IDE do Mercosul. Além disso, não é possível identificar nenhuma tendência de crescimento nesses últimos anos, isto é, a estrutura produtiva desses dois países se manteve estável e não houve nenhuma tentativa de expansão dos investimentos externos por parte de suas indústrias nacionais.

As tabelas 6 e 7 demonstram, que no plano dos investimentos estrangeiros diretos, há uma grande disparidade entre os países do Mercosul. Essa diferença é fruto da disparidade de desenvolvimento econômico e da estrutura industrial de cada membro: o Brasil, por apresentar certo complexo industrial desenvolvido e diversificado, com grandes corporações capazes de atuar no exterior, apresenta a maior parcela do IDE recebido e realizado pelo bloco; a Argentina ocupa posição secundária, e mesmo assim marginal nesses fluxos, sendo uma região relevante de atração de investimento estrangeiro, porém se mostrando incapaz de realizar investimentos externos; Paraguai e Uruguai apresentam participação insignificante dada sua estrutura industrial pouco diversificada e com poucos recursos para se utilizar de estratégias globais de concorrência.

Após uma análise acerca do fluxo de IDE mundial recebido e realizado pelos países do Mercosul, é interessante observar o movimento intra-bloco, isto é, ver em que medida os países do bloco realizaram investimentos diretos em seus parceiros e mensurar a importância relativa de cada membro para esse IDE cruzado.

A tabela 8 fornece os fluxos de IDE realizados pelos países do Mercosul no Brasil em relação aos anos de 2007 a 2009.

| Tabela 8 - Origem dos Fluxos de Entrada do IDE - Brasil - 2007 a 2009 | | | | | | |
|--|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
| | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % |
| Argentina | 71.1 | 0.2% | 125.6 | 0.3% | 80.1 | 0.3% |
| Paraguai | 1.9 | 0.0% | 3.7 | 0.0% | 7.9 | 0.0% |
| Uruguai | 212.5 | 0.6% | 422.0 | 1.0% | 195.0 | 0.6% |

Fonte: Base de Dados do Intracen – Milhões de Dólares

Pela análise dos dados, fica evidente que a participação dos demais membros do bloco é marginal dentro do total de IDE recebido pelo Brasil, variando em torno de 1%. A Argentina, que apresenta o posto de segundo maior investidor do Mercosul, não apresenta relevância para a economia brasileira, mantendo sua participação constante nesses anos; o Paraguai apresenta números insignificantes, embora crescentes; e o Uruguai se torna o sócio que mais investiu no país, mostrando valores investidos consideráveis e muito superiores aos dos outros sócios.

| Tabela 9 - Origem dos Fluxos de Entrada do IDE - Argentina - 2007 a 2009 | | | | | | |
|---|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
| | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % |
| Brasil | 861.0 | 11.5% | 1,608.1 | 15.5% | -437.4 | -14.0% |
| Paraguai | 45.3 | 0.6% | 59.9 | 0.6% | 30.8 | 1.0% |
| Uruguai | 114.5 | 1.5% | 319.6 | 3.1% | 496.3 | 15.9% |

Fonte: Base de Dados do Intracen – Milhões de Dólares

Na tabela 9, pode-se observar o IDE cruzado recebido pela Argentina. Diferentemente da tabela anterior, a participação dos demais membros nos investimentos argentinos é significativo e expressivo. Excluindo o ano de 2009 em decorrência das consequências da crise econômica global, nota-se que o Brasil foi responsável por mais do que 15% de todo investimento no país em 2008. O Uruguai também demonstra comportamento interessante ao

apresentar a participação de 3% do total de IDE em 2008, e quase 16% no ano mais agudo da crise econômica. O Paraguai mantém sua participação insignificante perante os investimentos nesse país também.

| Tabela 10 - Origem dos Fluxos de Entrada do IDE - Paraguai - 2007 a 2009 | | | | | | |
|---|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
| | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % |
| Brasil | 41.0 | 203.3% | 12.7 | 11.6% | -0.5 | -0.3% |
| Argentina | -16.8 | -83.1% | 4.0 | 3.7% | 2.5 | 1.3% |
| Uruguai | 1.9 | 9.4% | 3.9 | 3.6% | 0.9 | 0.5% |

Fonte: Base de Dados do Intracen – Milhões de Dólares

Pela tabela 10, tem-se o Paraguai como destino do IDE realizado pelos membros do Mercosul. Nesse país, observa-se comportamento semelhante ao da tabela anterior, isto é, o IDE cruzado é significativo. Em números absolutos, o investimento feito pelos demais sócios é bem menos expressivo se comparado ao investimento destes países nos demais membros do bloco, comprovando que o Paraguai não é um grande polo de atração para investimentos estrangeiros. Mesmo com um volume pouco expressivo, e tomando-se como base o ano de 2008, vê-se que o Brasil representou mais do que 11% do total de IDE recebido pelos paraguaios; e tanto a Argentina, quanto o Uruguai apresentaram participação semelhante em torno de 4% desse IDE.

| Tabela 11 - Origem dos Fluxos de Entrada do IDE - Uruguai - 2007 a 2008 | | | | | | |
|--|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
| | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % |
| Brasil | 85.5 | 6.4% | 183.2 | 10.1% | - | - |
| Argentina | 372.6 | 28.0% | 533.9 | 29.5% | - | - |
| Paraguai | 15.5 | 1.2% | 31.0 | 1.7% | - | - |

Fonte: Base de Dados do Intracen – Milhões de Dólares

Na tabela 11, em que se toma o Uruguai como destino dos fluxos de IDE, observa-se uma participação bem expressiva dos países do bloco econômico, chegando a representar, em 2008, cerca de 40% do total de investimentos realizados no país. O país, de forma similar ao Paraguai, não apresenta grande fluxo de entrada de capital, fazendo com que uma quantia menos expressiva de investimento realizada pelos sócios do bloco represente grande participação no total recebido.

A participação brasileira nesses investimentos é significativa, representando 10% do total. A Argentina, em contraposição a sua atuação nos demais sócios, apresenta participação atuante no Uruguai, sendo responsável por quase 1/3 do IDE realizado no ano de 2008. O Paraguai também apresenta seu desempenho melhor, conseguindo ser responsável por quase 2% do total de IDE no Uruguai, mesmo investindo na região valor absoluto menor se comparado aos seus investimentos na Argentina.

Algumas considerações são necessárias após a análise acerca do IDE cruzado entre os membros do Mercosul. O Brasil, “potência” econômica do bloco e com maior capacidade de investir, possui participação em torno de 10-15% nos investimentos em seus vizinhos. Pela capacidade do país e pela intenção agregadora e dinamizadora do bloco, essa participação se mostra insuficiente, ou pelo menos aquém de suas possibilidades, para se almejar a algum desenvolvimento conjunto mais nivelador e coeso para com seus sócios. Quanto ao IDE recebido, os sócios não apresentam participação expressiva na economia brasileira; esse fato deve ser relativizado, pois o Brasil é um polo global de atração de IDE, sendo responsável, como analisado anteriormente, por quase 80% dos investimentos externos recebidos pelo Mercosul. Dessa forma, mesmo que os demais membros invistam valores consideráveis de acordo com o tamanho e capacidade de suas economias, suas participações ainda se demonstrarão insignificantes perante a competição com os demais atores globais com maior disponibilidade e aporte financeiro e econômico.

Os dados em relação à Argentina foram um pouco decepcionantes, pois assumindo o posto de segunda maior economia da América do Sul, sua participação nos no IDE dos demais membros do bloco se mostra insignificante, com exceção feita ao Uruguai. Essa fato implica que os investimentos externos do país priorizam outras regiões ou países de fora do Mercosul. Em relação ao Brasil, por exemplo, onde a oportunidade de inserção conjunta deveria ser maior dada alguma complementariedade de suas estruturas industriais, sua participação nos investimentos consegue ser menos relevante do que o do Uruguai, país com condições econômicas relativas bem inferiores. Se em relação ao Brasil a participação argentina se mostra pouco aproveitada, o mesmo não se pode afirmar de sua participação no Uruguai; neste país, a Argentina representa cerca de 1/3 do total de IDE realizado, ou seja, ambos os países apresentam grau de integração bastante interessante e compatível com as possibilidades oferecidas por um acordo regional.

O Uruguai demonstrou ser o país do bloco que mais está integrado nos fluxos regionais de investimento, de acordo com suas capacidades econômicas. Do ponto de vista do realizado, esse país apresenta grande aporte tanto no Brasil, ocupando país do bloco de maior destaque, quanto na Argentina. Em números absolutos, o valor de seus investimentos pode não ser tão representativo, mas considerando seus investimentos realizados na última década, esses valores demonstram que a atividade econômica uruguaia está associada aos seus vizinhos. Em termos de IDE recebido, a Argentina demonstrou ser um dos principais emissores de investimento, podendo significar que o parque industrial de ambos os países apresentam grau de complementaridade significativo e relevante.

O Paraguai é o país do bloco que menos apresenta condições e, conseqüentemente, menos participação dentre os fluxos regionais de investimento. Por possuir uma economia especializada em produtos primários e um parque industrial pouco diversificado, não apresenta capacidade de investir em seus vizinhos. Dessa forma, sua participação no IDE de seus sócios é pouco significativo e representativo para esses países. Do ponto de vista do investimento recebido, se observa movimento semelhante, ou seja, por apresentar poucas oportunidades de investimentos e pouca integração com as indústrias de seus vizinhos, os fluxos de investimentos intra-bloco, apesar de representarem quase 20% do total de entrada de IDE, são pequenos e insignificantes para o tamanho da economia de seus sócios; isso significa que os demais países do Mercosul teriam condições de realizarem maiores aportes para a economia paraguaia se houvessem melhores condições de inserção econômica e política. A consequência desse desnível econômico é que o Paraguai se mantém integrado de maneira marginal e pouco articulado ao bloco.

Considerações

No mesmo sentido ao observado em relação à integração comercial do Mercosul, sua integração produtiva, mensurada pelo nível de investimento direto realizado intra-bloco, demonstra possuir características assimétricas e desniveladas. Como consequência dessa estrutura, o bloco econômico apresenta um grande potencial subutilizado por seus sócios, que ao ser utilizado de forma desproporcional, apenas contribui para a manutenção da configuração presente.

Além de assimétrica, o grau de integração produtiva entre seus membros pode ser considerado baixo, dadas as possibilidades oferecidas por tal nível e abrangência do acordo regional, e o que foi possível observar com os dados fornecidos.

As especificidades que fizeram os países da América do Sul serem excluídos das principais cadeias globais de valor, ou a serem incluídos de forma superficial e marginal; e a presença de um acordo regional como o Mercosul, que fornece possibilidades reais em busca de uma maior integração em todos os níveis entre seus sócios, dando condições institucionais para tal, devem ser vistos como oportunidades para que estes países busquem uma maneira alternativa de inserção ao capitalismo monopolista global. Dessa forma, políticas industriais no sentido de reforçar o poder e competitividade das indústrias nacionais em nível regional deveriam ser adotadas, para que no futuro, fortalecidas e regionalmente amparadas, elas pudessem iniciar sua busca por novos mercados globais.

Capítulo 3 – Integração produtiva no Mercosul

O objetivo deste presente capítulo é demonstrar que a cooperação e a integração produtiva no Mercosul são passos importantes para se obter maior competitividade aos países da região frente ao resto do mundo.

De acordo com Peres (2004), para os países pertencentes à América Latina fortalecerem seu desenvolvimento produtivo, eles devem adotar políticas industriais para a criação de novos setores ou a modernização de setores já maduros, respeitando as restrições impostas pelo tamanho, grau de desenvolvimento e estrutura produtiva das diferentes economias nacionais. Nesse sentido, a diversificação do parque industrial, melhorando a mescla de produtos e o vetor de especialização internacional é um determinante para a diminuição da diferença de produtividade em comparação a fronteira de tecnologia internacional, ou seja, a diversificação da estrutura produtiva permite melhores encadeamentos internos, que fortalecem o impacto positivo do crescimento econômico sobre a produtividade agregada.

A escolha por políticas de fortalecimento setorial contribuem para o aumento e incremento da densidade e complexidade da estrutura produtiva de um país; além disso, esse tipo de política pública está positivamente correlacionado com a estabilidade das taxas nacionais de crescimento e, conseqüentemente, com a rapidez e flexibilidade de sua resposta a choques econômicos externos. Como afirma o autor, a complexidade produtiva atua na criação de contrapesos internos a transmissão dos choques, gerando estabilizadores automáticos.

Dessa forma, a especialização com aumento do coeficiente de conhecimento e a diversificação permitem aproveitar, de forma mais coesa e coerente, os rendimentos crescentes de escala implícitos no progresso técnico, isto é, o centro de uma política regional que busque acelerar o crescimento da produtividade do bloco, no longo prazo, deve ter levar em consideração a combinação da acumulação de conhecimento, fornecendo possibilidades no ponto de vista da dinâmica da atividade econômica; com a diversificação do parque produtivo regional, com um caráter e resultados mais concretos.

Regionalismo e integração:

A partir de Lopez e Mariano (2004), nota-se que a combinação de conflitos e a falta de avanços em um contexto de assimetrias nas estruturas e políticas produtivas nacionais, de severas crises em algum dos membros do bloco, de institucionalidade fraca do processo de integração e de ausência de coordenação macroeconômica, levaram a adoção de diversas medidas “defensivas” de caráter unilateral, como por exemplo, de licenças não automáticas de importação, cláusulas de salvaguarda e direitos de reclamações setoriais frente à penetração de importações de demais sócios.

De qualquer forma, um dos maiores prejuízos que se pode imputar a algum processo de integração é a ausência, ou aplicação inadequada, de políticas e instrumentos que facilitem o processo de reconversão produtiva em escala regional. De fato, um acordo de integração regional, nos moldes do Mercosul, que propõe a combinação entre abertura comercial unilateral e integração regional, demonstra possuir elevado grau de complexidade por aliar diferentes economias com políticas macroeconômicas voltadas para seus interesses nacionais e em ritmos descompassados. Naturalmente, de acordo com esses autores, a importância de políticas regionais é realçada no intuito de contribuir para a redução das tensões e dos conflitos em nível de empresas, setores e regiões. Além disso, contribuiriam para criar condições para elevar a competitividade do aparato produtivo do Mercosul em seu conjunto, melhorando as possibilidades de enfrentar a competição dos produtos extra-bloco nos mercados da região, assim como ascender a terceiros mercados com suas exportações.

Um dos maiores obstáculos para a aplicação desses tipos de instrumentos foi a resistência dos governos nacionais em colocar em prática tais políticas de reconversão regional, acreditando na capacidade de reorganização dos mercados e nas decisões dos agentes privados.

De acordo com Baumann (2009), mesmo com a existência de muitos desafios sócio-políticos e econômicos impostos ao Mercosul, como a concentração de riqueza e a elevada desigualdade social, observa-se avanços recentes nas economias sul-americanas, como seus baixos níveis de inflação, dinamismo exportador, maior atração de IDE, aumento dos gastos sociais, menor endividamento e crescimento econômico, que contribuem para o surgimento de novas oportunidades para a revitalização do bloco em nível regional e produtivo.

Além das oportunidades provindas da estabilidade dos ambientes macroeconômicos dos países sócios ao bloco, é necessário considerar que no atual padrão de concorrência

global, a competitividade não se baseia tanto no desempenho de setores e empresas isoladas, mas no funcionamento eficiente de cadeias de valor. Como destacam Lopez e Mariano (2004), entre as vantagens potenciais de se adotar o enfoque de cadeias produtivas como critério central para definir as políticas industriais, tecnológicas e empresariais no Mercosul, podem-se citar:

1. Tendência em reduzir o nível de conflito no interior do bloco, isto é, abre a possibilidade de complementariedade e articulação dos esforços entre empresas distintas que operam no mesmo setor e em diferentes países, e que passam a perseguir o mesmo objetivo de potencializar as capacidades da cadeia como um todo. Assim, permite trocar atitudes defensivas por outras de natureza ofensiva, passando do conflito para a cooperação;
2. Procura por melhorar as potencialidades exportadoras da região em seu conjunto, reforçando a percepção de que o processo de integração pode constituir-se em um jogo de soma positiva, ou seja, as empresas do bloco podem unir esforços em busca de melhorar a competitividade conjunta, ao invés de competir localmente;
3. Reforço dos laços de cooperação interempresarial, assim como a promoção da cooperação entre os Estados nacionais no desenho, implementação e monitoramento das políticas regionais aplicadas. Dessa forma, contribui para promover a solidificação das relações privadas e públicas entre os membros do bloco.

Para Baumann (2004), além das vantagens já mencionadas, os acordos regionais desse tipo de magnitude possuem benefícios para com o comércio exterior e sua consequência para as estruturas produtivas nacionais. Nesse ponto, o autor destaca três efeitos:

1. Efeitos diretos sobre o comércio exterior: nesse sentido, se destaca a ideia de que a competição com produtos de países vizinhos transacionados com tarifas preferenciais baixas acaba levando aos produtores de fora do bloco a praticar preços mais baixos nos mercados regionais, resultando em ganhos relativos para os países participantes do acordo.

2. Efeitos sobre o processo produtivo interno: o acordo regional amplia o mercado de atuação para as empresas, possibilitando a existência de empresas maiores e com ganhos em escala produtiva e, conseqüentemente, menores preços; além disso, a ideia de complementariedade produtiva pode levar a redução de ineficiências produtivas e alocação de fatores de acordo com os países mais capacitados, melhorando a condição de competitividade do bloco como um todo.
3. Efeitos sobre as inversões: os acordos regionais, por sinalizar acesso a maiores mercados, de forma mais racionalizada e com maior potencial de geração de retorno, tendem a estimular os investimentos por parte dos agentes internos e externos.

Por sua vez, como afirmam Lopez e Mariano (2004), a constituição de cadeias de valor pode ser um elemento impulsor para atender não apenas a melhora da eficiência produtiva regional, mas também para a incorporação crescente do conhecimento como um fator chave para a competitividade. Dessa forma, seria possível o estabelecimento de *redes de conhecimento*, no qual a articulação entre empresas, universidades e centros tecnológicos do bloco poderia resultar na criação e reprodução de conhecimento, estimulando a inovação, geração de oportunidades e sinergias entre os países; além do mais, permitiria o intercâmbio e a difusão de tecnologias de informação e comunicação intra-bloco, facilitando e reduzindo as disparidades observadas entre seus diferentes sócios, e agindo para reduzir o atraso tecnológico da região para com os demais países de fora do Mercosul.

De qualquer forma, a ótica de adotar o enfoque de cadeias de valor em um regime de regionalismo permite que seus sócios desfrutem de vantagens que não poderiam almejar atuando em separados. Levando em consideração que a competição não se dá sob condições estáticas, e que, estruturalmente, os países em desenvolvimento possuem atraso e menos capacidades institucionais, tecnológicas e financeiras para competir no mercado internacional, se colocando em posição de submissão e dependência para com os capitais externos, a atuação em conjunto se faz necessária para a busca de alternativas mais coesas para o crescimento, mas principalmente, o desenvolvimento de suas atividades econômicas e sociais.

Integração produtiva: cadeias de valor e clusters

A ideia de promover a integração e complementação produtiva está relacionada com a intenção de se gerar maior valor agregado nas distintas fases do processo de produção dos bens e serviços, e dessa forma, melhorar a competitividade das empresas que participam do processo através do aumento da eficiência coletiva das respectivas cadeias de valor. Como afirmam Lopez e Mariano (2004), em sua forma mais ambiciosa, essa integração pode ser instrumento para a passagem da competitividade-preço para uma forma que não se baseie no preço, isto é, podem contribuir para a opção por um caminho de ganhos relativos baseado na diferenciação e geração/agregação de maior valor na produção (*high-road*). Nesse sentido, esse processo procuraria substituir, ou tentar induzir em maior proporção, o uso de uma competitividade que não se estruture sobre custos e salários reduzidos ou vantagens cambiais, mas nas capacidades de inovações e sustentabilidade ambiental e humana do bloco.

O conceito de cadeia de valor, já trabalhado anteriormente, é definido por Miranda (2006) da seguinte forma:

“Un sistema de actividades económicas (primarias, manufactureras, logísticas, de distribución y comercialización, servicios, etc.) que establecen entre sí relaciones derivadas de la pertenencia a un mismo proceso productivo (en cualquiera de sus fases, desde las primarias, pasando por las de transformación, hasta la comercialización y post venta) lo que conduce a la producción de un determinado producto final” (Miranda, 2006, p. 4).

Nesse sentido, empresas que estão vinculadas a uma mesma cadeia de valor deveriam estar interessadas no funcionamento de seus parceiros situados em outras fases do processo produtivo. Assim sendo, deveriam perceber o quão é benéfico e necessário à cooperação, a coordenação e a abordagem conjunta de uma estratégia produtiva e de inserção externa.

No âmbito do regionalismo, a ideia de cadeias de valor está relacionada com o conceito de cluster (ou complexos produtivos). De acordo com Miranda, que se utiliza de uma definição dada por Porter, cluster se referem a grupos de empresas e instituições enlaçadas em um sistema de valor:

“El sistema de valor de un cluster está conformado por las empresas, los proveedores de insumos, las empresas e instituciones que aportan funciones de soporte y los canales de distribución y comercialización. Las interacciones entre todos estos actores dentro del sistema de valor (que puede ser nacional, regional o global) es lo que produce ventajas competitivas colectivas. La buena coordinación de todas las actividades entrelazadas a lo largo de la cadena de valor reduce los costos de transacción y genera mayor información para una mejor gestión, siendo la gestión y articulación de todo ese sistema la fuente clave de ventajas competitivas” (Miranda, 2006, p.6)

Seguindo esta lógica, o processo produtivo pode se estender sobre uma rede de provedores organizados em clusters, que se relacionam e se complementam com outros clusters especializados. A cadeia produtiva, dessa forma, assume dimensão regional em uma lógica de especialização complementar que busca maior eficiência para o conjunto do processo produtivo.

Na ótica da globalização produtiva, os clusters e as redes locais e regionais de produção vêm ganhando importância, ainda mais quando se encontram integradas a cadeias globais de valor; essa integração demonstra o reflexo da convivência dos processos de regionalismo e globalização de forma complementar e simultânea.

Em um cenário em que a inserção nas cadeias de valor globais podem não ter significado econômico expressivo para os países que se inserem apenas de forma quantitativa em elos de baixo valor agregado, as políticas baseadas em critérios de complementação produtiva nos países em desenvolvimento devem, de acordo com Lopez e Mariano (2004), atender a dois critérios: por um lado, esses países devem melhorar as condições de atratividade, gerando incentivos e estabelecendo negociações que maximizem os encadeamentos internos das empresas transnacionais instaladas em seus territórios, ao mesmo tempo em que tentem implantar políticas para melhorar a inserção das firmas locais nas cadeias organizadas por estas transnacionais; por outro lado, esses países devem estimular políticas de apoio aos clusters e cadeias de valor regionais, tentando transparecer uma lógica de complementação produtiva. Essas políticas de promoção regional são mais efetivas quando realizadas conjuntamente com outras políticas horizontais, mais especificamente as dirigidas às pequenas e médias empresas, a promoção à P&D ou a melhora da qualidade da gestão ambiental.

É necessário ressaltar que as políticas de apoio aos clusters e a integração produtiva apresentam maior potencial se comparadas às políticas de enfoque puramente setoriais, como pode ser observado pela tabela 12.

| Tabela 12 - Enfoque Setorial X Enfoque de Clusters e Cadeias Regionais | |
|--|--|
| Enfoque Setorial | Enfoque de Clusters e Cadeias Regionais |
| Grupos com posições relativamente similares | Grupos estratégicos com posições complementares |
| Foco em produtos finais | Inclui clientes, fornecedores e instituições especializadas |
| Foco em competidores diretos e indiretos | Incorpora o conjunto de atividades que compartilham tecnologia, mão-de-obra qualificada, canais de distribuição, clientes e informação |
| Resistência à cooperação com seus rivais | Maioria dos participantes não é competidor direto e compartilha restrições e necessidades |
| Diálogos com o governo em busca de subsídios, proteção e limitação da concorrência | Diálogos mais construtivos e eficientes entre empresas, sindicatos e governos em busca de melhorar competitividade e áreas comuns |
| Busca de diversidade nas trajetórias existentes | Busca de sinergia |

Fonte: Lopez e Mariano, 2004, p. 12 - retirado do relatório da OCDE (1999).

Através dessa simples síntese na tabela 12, diferenciando os estilos de políticas de desenvolvimento industrial e regional, fica evidente que o enfoque dos clusters e das cadeias de valor apresenta maior abrangência e objetivos que procuram impor, via estratégias cooperativas, maiores possibilidades de atuação regional e melhor inserção no contexto de competição global, já que buscam desenvolver capacidades coletivas cumulativas e motivadas mais pelas necessidades da demanda do que pelas características da oferta.

Cadeias de valor e complementação produtiva: Mercosul

Ao se falar de propostas de programas, políticas e projetos para a integração e cooperação produtiva regional, procura-se atacar o problema do atual padrão de inserção internacional da região, ou seja, através de uma estratégia para o Mercosul, busca-se melhorar esse padrão dependente e marginal da região para com o resto do mundo.

Até o presente momento, o Mercosul tem falhado na tentativa de impor, de acordo com Lopez e Mariano (2004), um cenário industrialista para a região, no qual a integração

seria um meio para estimular a reestruturação do aparato produtivo regional e para avançar no processo de incremento das atividades de maior valor agregado.

Um dos meios para se alcançar tal objetivo seria através da formação de cadeias de valor regionais e do desenvolvimento de esquemas de complementação produtiva em escala regional, que poderiam ser considerados potenciais instrumentos para aumentar a capacidade competitiva das empresas nacionais, como para reduzir o nível de heterogeneidade e elevar o perfil de especialização das economias do bloco.

Dentro de um processo de integração, é possível distinguir diferentes alternativas de integração. Pode-se haver o dismantelamento das barreiras tarifárias e regulatórias, que podem dar lugar a processos de especialização baseados no intercâmbio de produtos e serviços finais, como, por exemplo, o caso da indústria automobilística dentro do Mercosul. Além disso, os produtores de um país podem incluir fornecedores de países vizinhos em suas cadeias de abastecimento, ou estabelecer relações de outsourcing de determinadas atividades.

A criação de joint ventures ou alianças estratégicas também é uma consequência factível do processo de integração; da mesma forma, também se faz possível o surgimento de clusters ou redes empresariais supranacionais. Nesse tipo de estratégia, as pequenas e médias empresas, mediante cooperação e integração de atividades, podem obter significativas melhoras de eficiência coletiva através do alcance de economias de escala impossíveis de serem obtidas no âmbito apenas nacional.

O Mercosul pode ser o local para a articulação de ligações de uma mesma cadeia localizados em diferentes países do bloco, conformando redes regionais de clusters, e criando as condições para que a cadeia produtiva possua as fases de maior complexidade e valor estratégico e comercial. De forma específica, a região pode ser a forma mais adequada para que os países menores, e mesmos as empresas dos países maiores do acordo, possam desenvolver capacidades de competição, dado o acesso a economias de escala regionais.

No processo de integração produtiva ocorrido no bloco, as economias sócias preferiram acreditar na capacidade do mercado e nas ações dos agentes privados em induzirem essa aproximação entre as indústrias vizinhas. Dessa forma, não é difícil perceber, de acordo com Lopez e Mariano (2004), que foram as empresas transnacionais estrangeiras que melhor se aproveitaram das vantagens do mercado ampliado e da abertura comercial unilateral, aproveitando-se para especializar suas filiais na região em um movimento de complementação da oferta doméstica com bens importados, substituindo fornecedores locais por outros do exterior. Em consequência, este certo grupo de empresas reduziu seus vínculos

com os fornecedores locais de insumos e bens de capital, em um movimento no qual ganharam eficiência microeconômica, enquanto desarticularam cadeias de valor existentes e limitaram os potenciais encadeamentos dessa maior eficiência. Além disso, pode-se considerar que as filiais das empresas estrangeiras atuantes na região realizam reduzido volume de vendas para os mercados dos países desenvolvidos, com exceção das commodities e artigos primários.

Em um sentido diferente, para uma grande quantidade de setores manufatureiros, nos quais predominam as pequenas e médias empresas, o processo de abertura mais integração impôs desafios muito maiores. Não se surpreende que os maiores conflitos no interior do bloco se dão, em geral, nos setores nos quais as empresas transnacionais estão ausentes, já que nesses casos as forças de mercado não foram capazes de articular respostas ofensivas nem de estimular a aparição de mecanismos de complementação regional. Como alternativa esses setores tenderam a recorrer a formas defensivas frente à competição dos produtos importados, influenciando negativamente para a composição de um acordo integrador e coeso.

Em relação às grandes empresas de capital nacional, mas especificamente as argentinas e as brasileiras, foram poucas as possibilidades para elas se integrarem a esquemas de complementação das atividades no interior do bloco. Em boa medida, isso foi decorrente do escasso número de grandes firmas locais com possibilidade de fragmentar sua produção em projetos regionais. Quanto às pequenas e médias empresas de capital nacional, também surgiram iniciativas orientadas para o maior aproveitamento dos potenciais e vantagens do processo de integração.

De fato, existiram, e ainda são presentes, sérios obstáculos que impedem e dificultam a formação de cadeias de valor integradas ou esquemas de complementação produtiva dentro do Mercosul. Além disso, é necessário considerar a falta de políticas de incentivos, que deveriam ajudar a superar certos problemas, como o relacionado aos fatores culturais (por exemplo, a falta de confiança por parte dos agentes privados) e financeiros.

Cooperação e políticas públicas

Ao se considerar os obstáculos para a formação de cadeias de valor integradas, é preciso considerar as especificidades e a possibilidade de constituição para cada tipo diferente de produto ou serviço. Dado essa premissa, se faz necessário identificar os atores relevantes

de cada cadeia, suas principais debilidades e aspectos positivos, assim como seus padrões de funcionamento e a evolução das mesmas em nível local e internacional.

De acordo com Lopez e Mariano (2004), as políticas de estímulo à complementação produtiva e a formação de cadeias de valor regionais devem se basear em dois eixos centrais.

Por um lado, deve haver o reconhecimento do papel central que as filiais das empresas transnacionais assumem na região, isto é, é preciso desenhar instrumentos que estimulem e incrementem seus vínculos com as respectivas economias locais, aumentando a capacidade de encadeamento de sua atividade para com o parque produtivo nacional. Nesse sentido, temas como desenvolvimento de fornecedores, cooperação com institutos de P&D e instituições de ensino, realização de atividades e investimentos em inovação, passam a ganhar importância relativamente às demais políticas industriais.

Essa orientação permitiria aumentar o conteúdo local da produção realizada sem prejudicar a eficiência microeconômica dessas grandes corporações, assim como também contribuiria para a formação de redes de conhecimento dentro do bloco, que poderiam ser derramadas para outros setores. Além disso, na medida em que as filiais passam a se integrar de forma mais dinâmica nas cadeias globais, as economias da região poderiam também ser beneficiadas com a oportunidade de integrar suas empresas de pequeno e médio porte como potenciais fornecedores, tendo acesso a mercados internacionais mais exigentes.

O segundo eixo de atuação deveria facilitar os esquemas de complementação entre as empresas domésticas da região. Essas ações de fortalecimento das cadeias regionais devem incluir não só aspectos produtivos e comerciais, mas também induzir a ações conjuntas em matéria de tecnologia, capacitação, financiamento, difusão de técnicas e qualidade. Essas políticas devem assentar sobre algumas premissas importantes: trabalhar sobre o existente, isto é, definir os eixos de atuação a partir dos atores e iniciativas potencialmente promissoras; considerar a especificidade de cada setor ou cadeia, assim como suas potencialidades e deficiências; e adotar um nível de abrangência regional, com a ideia de um bloco unido e integrado.

Para Miranda (2006), o desenvolvimento de esquemas de integração para uma cadeia ou região requer a cooperação dos papéis dos empresários, das associações e sindicatos empresariais e de trabalhadores, assim como do aporte de outras instituições privadas e públicas para a criação de condições propícias e favoráveis. Dessa forma, o papel dos governos e instituições de todos os países é fundamental para o sucesso do processo, facilitando a formação de redes e organismos participativos dos diferentes agentes privados e

instâncias de diálogo, propiciando compromissos e consensos entre os atores e países do bloco.

Essa democratização do Mercosul em busca de maior integração regional vem sendo, institucionalmente, almejada através da criação de Fóruns de Competitividade Regionais, que mostram ser instrumentos interessantes para a viabilização dos objetivos unificadores pretendidos. De acordo com Miranda:

“Los Foros constituyen un espacio de diálogo entre el sector productivo (empresarios y trabajadores) y los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR, buscando promover el debate y lograr consenso en cuanto a los problemas, oportunidades y desafíos de cada cadena productiva en la región” (Miranda, 2006, p.17).

Esse programa de Fóruns de Competitividade das Cadeias Produtivas do Mercosul foi criado em 2002 pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), e estabelece que tais programas serão orientados para o desenvolvimento conjunto de estratégias que possibilitem o desenvolvimento regional de certas cadeias de valor.

Mercosul: plataforma de transnacionalização das empresas nacionais

Outra forma de observar as vantagens acerca de integração produtiva é abordando a ideia de transnacionalização das empresas nacionais dos países em desenvolvimento a partir do Mercosul. De acordo com Miranda (2006), os países em desenvolvimento deveriam adotar estratégias em benefício da transnacionalização de suas empresas a partir da consolidação de fluxos estáveis de exportação aos mercados finais.

Nesse sentido, a instalação de uma filial no mercado de destino permite que a empresa intervenha na fase de comercialização, possibilitando o desenvolvimento de estratégias de diferenciação de produto e de posicionamento frente aos consumidores finais, e contribuindo para o aumento das margens de lucro. Dessa forma, um fluxo estável de exportações de insumos, matérias-primas e produtos elaborados até o destino é alcançado de forma segura, sem que haja a dependência em relação à conjuntura internacional.

Para esse tipo de estratégia, o IDE cruzado assume papel relevante e é considerado uma das vias mais poderosas na consolidação de um processo de integração produtiva no bloco. Tanto o IDE intra-bloco, quanto à concretização de alianças estratégicas ou *joint ventures* em nível regional são boas oportunidades para que a região sirva como uma primeira plataforma para a transnacionalização posterior das empresas nacionais sul-americanas até os

mercados mais dinâmicos e atrativos do mundo. De fato, a própria proximidade geográfica e as menores barreiras à entrada permitem que as empresas atuem de forma conjunta regionalmente, adquirindo corpulência e dinamismo econômico e competitivo, para em um segundo momento, adentrar mais profundamente no mercado de concorrência mundial. Nesse tipo de estratégia, mesmo que em graus distintos, todos os agentes e países envolvidos ganham em algum sentido.

Transnacionalização das empresas brasileiras

Pelos dados observados até o momento, é evidente que o Brasil assume papel de principal economia do Mercosul, apresentando os indicadores comerciais e de investimentos mais significativos. Esse destaque é reflexo de sua estrutura econômica e produtiva, que frente aos demais sócios, pode ser considerado bastante diversificada e desenvolvida. Pelo fato do país possuir as melhores condições estruturais e econômicas, cabe a ele, e as suas empresas, em adotar papel de destaque e de líder nas iniciativas em busca da integração e complementação produtiva. Por essa razão, utilizar-se-á a economia brasileira para analisar o comportamento de suas empresas, no sentido de que é através de suas atividades que o Mercosul possui as melhores condições na indução de um processo mais coeso e menos assimétrico de integração.

Dessa forma, observa-se que durante esta última década, o Brasil vêm passando por um movimento de internacionalização de algumas de suas empresas nacionais. De acordo com De Deos (2009), para analisar esse processo de transnacionalização, se faz necessário questionar a natureza das condições ao redor das empresas, para depois questionar as condições internas delas no cenário brasileiro.

Em relação às condições ao redor das empresas brasileiras, tem-se que ponderar a estabilidade macroeconômica alcançada pelo país que facilitou a tomada de decisões e planejamento nos horizontes de médio e longo prazo. Nesse caso, destaca-se também o movimento de apreciação do Real, que permitiu a disponibilidade de divisas e criou novas oportunidades de inversão no estrangeiro. Por se encontrar valorizado, o Real barateou relativamente os ativos externos ao mesmo tempo em que possibilitou a valorização patrimonial das empresas brasileiras; em outro sentido, ele também afetou negativamente a

rentabilidade das empresas exportadoras, que buscaram fontes alternativas para o aumento da rentabilidade via investimentos no exterior.

O contexto internacional também favoreceu o acesso ao financiamento de muitas empresas que se internacionalizaram. A elevada liquidez externa gerada a partir das baixas taxas de juros globais permitiu a expansão do crédito às firmas brasileiras, que puderam optar por outras formas de financiamento de suas atividades no exterior.

Finalmente, é necessário citar o papel importante das políticas públicas brasileiras. Nesse sentido, durante os últimos anos o governo brasileiro dispôs de algumas políticas para estimular tanto a exportações quanto a formação de IDE no exterior. Destaca-se a função fundamental do BNDES na implementação dessas políticas e no financiamento de subsidiárias nacionais em territórios internacionais, se pautando na ideia de fortalecimento de empresas brasileiras no exterior para gerar benefícios e encadeamentos para a economia nacional em sua totalidade.

Levando em consideração os condicionantes internos das empresas, se encontram aquelas que buscam objetivos de índole estritamente comercial e aquelas que perseguem fins produtivos. As primeiras se referem as que buscam investir no desenvolvimento de canais de distribuição, serviços e assistência técnica, ou seja, qualquer tipo de atividade cuja finalidade seja apoiar a estrutura de produção e venda em outro mercado; as segundas estariam conformadas em investir para instalar plantas ou centros de provisão de serviços, realizar alianças com empresas de fora, adquirir outras companhias e realizar atividades de P&D. São numerosos os casos de empresas brasileiras que investem no exterior com o objetivo de reduzir custos de transporte e logística ou ganhar proximidade dos clientes; de qualquer forma, também é evidente que muitas dessas empresas enfrentam a necessidade de expandir para além de seus mercados de origem frente às crescentes pressões competitivas globais ou acompanhar o crescimento de suas concorrentes.

Após uma breve caracterização dos fatores que influenciaram no processo de internacionalização das empresas brasileiras, é interessante notar quais foram as empresas brasileiras que mais tiveram atuação no exterior, na tentativa de traçar alguma caracterização do tipo de inserção do país no contexto mundial. Assim sendo, a partir da tabela 13, podem-se observar as dez primeiras no *Ranking das Transnacionais Brasileiras* através de seu Índice de Regionalidade, com resultados referentes ao ano de 2009.

| Tabela 13 - Índice de Regionalidade - 2009 | | | | | | | |
|--|-----------------|----------------|------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| Empresa | Total de Países | América Latina | América do Norte | Europa | África | Ásia | Oceania |
| Vale | 33 | 15% | 6% | 15% | 21% | 36% | 6% |
| Petrobras | 26 | 38% | 8% | 12% | 19% | 19% | 4% |
| Banco do Brasil | 23 | 43% | 4% | 30% | 4% | 17% | 0% |
| Votorantim | 21 | 19% | 10% | 29% | 24% | 14% | 5% |
| Weg | 20 | 25% | 5% | 40% | 0% | 25% | 5% |
| Brasil Foods | 20 | 25% | 0% | 45% | 0% | 30% | 0% |
| Odebrecht | 17 | 47% | 6% | 12% | 24% | 12% | 0% |
| Stefanini IT Solutions | 16 | 50% | 13% | 25% | 6% | 6% | 0% |
| Camargo Corrêa | 14 | 71% | 7% | 7% | 14% | 0% | 0% |
| Gerdau | 14 | 71% | 14% | 7% | 0% | 7% | 0% |
| Índice Médio de Regionalidade | | 52,95% | 9,18% | 16,89% | 5,43% | 14,66% | 0,89% |

Fonte: Pesquisa FDC sobre as transnacionais brasileiras.

De acordo com o Relatório da FDC (2010), a América Latina continuou sendo o principal destino das transnacionais brasileiras, apresentando índice médio de 53% de regionalidade, isto é, mais da metade das empresas nacionais concentram suas atividades na região. Essa tendência é típica de fases iniciais no processo de internacionalização, pois reflete a influência da proximidade geográfica e cultural na redução dos custos envolvidos no processo de expansão. O relatório afirma que uma das principais preocupações das brasileiras em investir fora da região é o choque cultural e o receio de fixar capital em ambientes “hostis”.

Entretanto, muitas empresas desse ranking se encontram além dos estágios iniciais de internacionalização, e mesmo assim aumentaram sua concentração no território sul-americano. Esse fato pode induzir à ideia de que para além das motivações culturais e geográficas, há um esforço, por parte da iniciativa privada e das instituições públicas, de tornar o Brasil em um líder regional para o continente. Assim, o impulso do governo para aumentar as sinergias entre os países de longa história diplomática e econômica pode estar contribuindo para um maior foco na América Latina.

Pela breve análise das principais empresas brasileiras com atuação no estrangeiro, fica evidente que os setores em que o Brasil apresenta maior capacidade competitiva internacional

e vantagens comparativas são os de produtos básicos, commodities, ou de baixa agregação de valor. As condições propícias para a atuação no exterior, e a especificidades desses setores que os impedem de formar grandes cadeias regionais de valor, fazem com que estas empresas já estejam em um nível de transnacionalização global, ou seja, são empresas, que dadas suas características e setores de atuação, não precisam necessariamente do mercado regional para almejar participar do jogo internacional de concorrência. Apesar de algumas delas ainda concentrarem suas atividades na América do Sul, elas possuem condições de investirem globalmente.

Nesse sentido, os esforços de integração regional e complementaridade produtiva seriam mais benéficos e promissores para as pequenas e médias empresas nacionais, que atuassem em outros setores em que o Brasil não possuísse vantagens naturais ou capacidade competitiva internacional. A cooperação entre as pequenas e médias empresas pode ser uma das formas mais rápidas e eficazes de modernizar um país, facilitando a transferência de tecnologia, conhecimento e atitudes, melhorando práticas empresariais e tendo acesso a recursos financeiros e aos mercados. Dessa forma, para além das grandes corporações nacionais com capacidade financeira, os programas de integração precisam ter consciência da necessidade de integrar as pequenas e médias empresas ao parque industrial regional, em decorrência de sua importância socioeconômica e suas possibilidades de atuação em setores vitais para o desenvolvimento nacional, mas que os países sul-americanos demonstram fragilidade.

Considerações

O Mercosul representa a oportunidade de impulsionar um projeto de integração produtiva em cadeias de valor regionais e/ou clusters em que cada país ocuparia uma posição que permitiria a inserção competitiva de seus produtos na região e no mundo. Para além da simples ideia complementaridade produtiva, o bloco tem a possibilidade de diminuir as assimetrias entre seus sócios contribuir para o desenvolvimento de um ambiente socioeconômico mais coeso e justo, no sentido de oferecer oportunidades para que todos os membros, independente de seus tamanhos, possam participar do jogo global de concorrência. Por sua vez, de acordo com Miranda (2006), uma integração produtiva e intraindustrial em escala regional permitiriam a capacitação das economias locais e a geração de externalidades

positivas para o restante da economia e para além dos setores diretamente afetados pelas cadeias, ou seja, possibilitaria o surgimento de encadeamentos com outros setores e a difusão tecnológica para o resto da economia.

Para a adoção desse projeto ambicioso, mas factível, e de um desenvolvimento harmônico da região, há a necessidade de se adotar uma perspectiva proativa, isto é, a integração requer que as empresas dos distintos países se conheçam, interajam, superem desconfianças, coordenem ações e assumam risco conjuntamente, de forma a articularem seus interesses regionalmente e compatibilizada com a ideia de inserção competitiva nos mercados externos.

Se de um lado a iniciativa privada precisa reforçar os laços com seus vizinhos, o mesmo deve se suceder com os governos regionais. Nesse sentido, eles precisam articular políticas de promoção, regulamentação, normatização e operações conjuntas com os demais sócios do bloco. O esforço para se atingir esses objetivos não é simples e requer a concentração e empenho dos diversos agentes envolvidos de alguma forma no processo; recentemente, o desenvolvimento de fóruns de competitividade e a articulação de novas instituições no bloco direcionadas para resolver questões relativas à integração regional, demonstram que a política dos países do Mercosul caminha de forma conjunta e coerente.

Considerações Finais

O Mercosul é um bloco econômico cuja formação se baseou em uma perspectiva liberal, predominante no mundo durante o período de sua criação. Por essa ótica, prevalecia a ideia de que apenas a liberalização dos fluxos comerciais entre seus sócios seria suficiente para induzir ao desenvolvimento socioeconômico regional.

Nesse sentido, o processo de liberalização comercial sofrido pelo bloco demonstrou importância expressiva para a região, melhorando o desempenho do comércio intra-bloco com o aumento dos fluxos de comércio e da participação da região como destino das exportações. Entretanto, esse aspecto positivo necessita ser relativizado, pois se desenvolveu de forma assimétrica, isto é, pelo processo de integração envolver quatro economias distintas entre si, tanto pelo grau de desenvolvimento, quanto pela dimensão interna de suas estruturas produtivas, alguns países se posicionaram em melhores condições no bloco, enquanto outras incrementaram sua relação de dependência regional.

Para esse tipo de processo de integração regional, além das assimetrias estruturais, referentes às diferentes dimensões econômicas regionais, e das assimetrias regulatórias ou políticas, como os distintos cenários macroeconômicos dos sócios, se faz necessário considerar as assimetrias com base na capacidade competitiva de cada estrutura produtiva, que também engloba políticas de caráter microeconômico. Dessa forma, devem ser consideradas as diferentes escalas de produção, estoques de capital produtivo, capacitações tecnológicas e padrões de investimento e financiamento, que determinam o grau de industrialização presente em cada país do bloco.

Ao se realizar um processo de integração pautada na liberalização comercial, com ausência de políticas regionais efetivas de convergência produtiva, institucional e econômica, e em um ambiente de estruturas econômicas e produtivas assimétricas e com diferentes graus de evolução, se induziu ao bloco um padrão de organização regional baseado em um crescente processo de especialização produtiva entre seus sócios.

Assim sendo, o Brasil por apresentar o maior grau relativo de desenvolvimento industrial da região, com vantagens em produtos de alta tecnologia em relação aos sócios e por possuir certa estrutura produtiva diversificada, concentrou suas exportações intra-bloco em produtos manufaturados e de maior agregação de valor. Com isso, o Mercosul assume um papel de extrema importância para o desenvolvimento econômico brasileiro, podendo até ser quantitativamente menos relevante se comparado aos demais blocos regionais do mundo; mas

apresentando estrutura qualitativamente superior em relação aos mesmos, ou seja, enquanto as exportações intra-bloco são mais diversificadas e de maior valor agregado e tecnológico, as vendas extra-bloco são especializadas em commodities e produtos de menor valor.

Em um sentido inverso, as economias de menor envergadura econômica, como Uruguai e Paraguai, acentuaram sua especialização em produtos básicos e manufaturados intensivos em recursos naturais. Esse processo é decorrente das características internas associadas à falta de um aparato industrial competitivo e com capacidade de se inserir de maneira diversificada. O resultado desse processo é o aprofundamento da relação de dependência desses países para com seus sócios mais potentes e influentes no bloco.

Em decorrência dessas assimetrias, defende-se a ideia de que a desigualdade econômica e produtiva entre os membros do Mercosul se torna um dos principais obstáculos para uma integração mais profunda, já que os países menos desenvolvidos tem menor capacidade de se aproveitar dos benefícios desse processo.

Assim, observa-se que a liberalização comercial do bloco econômico provocou um processo de polarização das atividades produtivas dos países membros em consequência de suas assimetrias estruturais e produtivas.

No mesmo sentido ao observado em relação à integração comercial do Mercosul, sua integração produtiva, mensurada pelo nível de investimento direto realizado intra-bloco, também demonstra possuir características assimétricas e desniveladas. Como consequência dessa estrutura, o bloco econômico apresenta um grande potencial subutilizado por seus sócios, que ao ser utilizado de forma desproporcional, apenas contribui para a manutenção da configuração presente.

O crescente papel da China e sua influência para a dinâmica global devem ser analisados, já que sua atuação apresenta consequências para a maior integração produtiva do Mercosul. Ao se posicionar como a fábrica do mundo, a intensa atividade produtiva chinesa gera externalidades para o restante do globo. Os países da América do Sul, por apresentarem riquezas naturais e grande produção de alimentos e insumos básicos, acabaram se posicionando como fornecedores desses produtos para a China, ou seja, apresentaram uma inserção especializada e pouco agregadora de valor na nova dinâmica mundial. Esse posicionamento, apesar de gerar maior fluxo comercial e contribuir para a atividade econômica regional, gerando divisas e maior estabilidade macroeconômica, atua no sentido de priorizar a atividade agroexportadora em detrimento da atividade industrial, ou seja, o movimento de especialização em commodities pode atuar de forma a desarticular cadeias

industriais nacionais e regionais e desincentivar a formação de novas cadeias e estruturas produtivas.

Além desse fator, também se faz necessário levar em consideração a ameaça concorrencial da China, ou seja, a economia chinesa, altamente competitiva em consequência de suas características sociais e políticas, pode se beneficiar com a perda de competitividade e especialização da região sul-americana e passar a se inserir, de forma mais contundente e incisiva, nos países da região. Essa maior inserção chinesa não seria interessante para os países que apresentam estrutura industrial mais diversificada e integrada regionalmente, como o Brasil e a Argentina, que passariam a perder participação e seriam, em muitos casos, obrigadas a assumir posição subordinada e marginal à concorrência estrangeira.

Nesse sentido, ao favorecer um movimento de especialização produtiva e desadensamento das cadeias industriais dos países do Mercosul, o crescimento chinês atua de forma a prejudicar e dificultar o processo de integração produtiva regional. A integração produtiva requer, antes de qualquer outro fator, que os países envolvidos apresentem certa maturidade de seus parques industriais e capacidade de expansão e integração com outros territórios; se existe um processo de enfraquecimento dessa estrutura produtiva e aumento da concorrência internacional, a própria ideia de complementaridade regional produtiva passa a ser ameaçada e a sofrer com maiores dificuldades de realização.

A inserção especializada, marginal ou superficial da América do Sul nas principais cadeias globais de valor, em função de suas especificidades; e as possibilidades fornecidas pela presença de um acordo regional como o Mercosul, que mesmo com seus problemas institucionais e carência de políticas cooperativas, possibilita um potencial de crescimento subutilizado, devem ser vistos como oportunidades para uma inserção alternativa à concorrência monopolista global.

Dessa forma, políticas industriais no sentido de reforçar o poder e competitividade das empresas nacionais em nível regional deveriam ser adotadas, para que no futuro, fortalecidas e regionalmente amparadas, elas pudessem iniciar sua busca por novos mercados globais.

O Mercosul representa a oportunidade para que os países do continente sul-americano atinjam, de forma natural e cooperada, maior grau de coesão regional e desenvolvimento socioeconômico. Com as políticas adequadas, seria possível impulsionar um projeto de integração comercial e produtiva, via a formação de cadeias regionais de valor ou clusters, em que cada país do bloco ocuparia posição determinada e complementar no sentido de uma melhor inserção competitiva de seus produtos na região e no mundo.

Uma integração produtiva e intraindustrial em escala regional permitiram a geração de externalidades positivas para o restante da economia para além dos setores afetados pelas políticas agregadoras, isto é, induziria o encadeamento com outros setores e a difusão tecnológica. Nesse sentido, além de incrementar e sofisticar a produção de determinados setores, possibilitaria derramamentos por toda a região, que contribuiriam para o fortalecimento de toda uma rede de pequenas e médias empresas atuantes em outros elos dessas cadeias de valor.

O Mercosul demonstra ser um potencial catalisador para a atividade econômica e produtiva da região. Em um primeiro momento, as vantagens advindas da integração regional possibilitam o aumento dos mercados de atuação das empresas nacionais, assim como a cooperação tecnológica e produtiva; com o crescimento das sinergias regionais, do fortalecimento da confiança interempresarial e a formação de economias de escala, as indústrias nacionais teriam mais condições econômicas e financeiras para competirem, em um segundo momento, no mercado global, onde a competição se mostra mais acirrada e “brutal”. Assim sendo, o bloco tem muito a contribuir para o processo de transnacionalização das empresas nacionais da região, desde que se atue no sentido de fortalecer seus laços políticos, econômicos e sociais.

Para além da ideia de complementaridade produtiva, uma intensa atividade integradora no bloco pode atuar na diminuição das assimetrias entre seus membros, contribuindo para o desenvolvimento de um ambiente socioeconômico mais coeso e justo, no sentido de oferecer oportunidades para que todos, independentemente do grau de evolução produtiva ou tamanho econômico, possam participar do jogo global de concorrência.

A adoção de um projeto integrador buscando o desenvolvimento harmônico regional requer uma perspectiva mais proativa dos agentes envolvidos. Dessa forma, as empresas dos distintos sócios precisam superar a desconfiança mútua, se conhecendo, coordenando ações e assumindo riscos conjuntamente para se articularem em prol de uma inserção competitiva externa compatível. Se de um lado a iniciativa privada precisa reforçar os laços com seus vizinhos, os governos regionais e instituições públicas também precisam atuar em busca da cooperação. Nesse sentido, eles precisam articular políticas de promoção, regulamentação, normatização e operações conjuntas com os demais sócios do bloco.

O esforço para se atingir esses objetivos não é simples e requer a concentração e empenho dos diversos agentes envolvidos de alguma forma no processo; recentemente, o desenvolvimento de fóruns de competitividade e a articulação de novas instituições no bloco

direcionadas para resolver questões relativas à integração regional, demonstram que a política dos países do Mercosul reconhece que o acordo necessita de melhorias e de novas maneiras de atuação para diminuir e relativizar as assimetrias internas, procurando caminhar de forma conjunta e coerente com a ideia de um verdadeiro bloco econômico que tem como meta a superação do subdesenvolvimento e da dependência econômica e política de seus países sócios.

Referências Bibliográficas

ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. Revista BNDES, Rio de Janeiro, V.12, N. 24, P. 43-76; dez. 2005.

BAUMANN, R. Integração da América do Sul: dois temas menos considerados. CEPAL – escritório do Brasil. Rio de Janeiro, jul. 2009.

BAUMANN, R. Integração regional: a importância de uma geometria variável e os passos paralelos. CEPAL – escritório do Brasil. Rio de Janeiro, ago. 2009.

CARNEIRO, R. Globalização e integração regional. Cadernos do Desenvolvimento, Vol. 3. Campinas, dez. 2008.

CHUDNOVSKY, D; FANELLI, J. M. El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas des Mercosur en su primera década. Argentina, Red Mercosur, dez. 2001.

CHUDNOVSKY, D; LÓPEZ, A. Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur. In: 15 años de Mercosur. Serie Red Mercosur, N° 8. 2006.

CHUDNOVSKY, D; LÓPEZ, A. Las empresas multinacionales de América Latina: características, evolución y perspectivas. Revista Boletín Techint, abril-jun. 1999. Argentina, Buenos Aires.

CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Ensaio FEE, Porto Alegre, v.27, n.1, p.135-152, maio 2006.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – Representação Brasileira. Congresso Nacional. *Mercado Comum do Sul (Mercosul)*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/mercosul.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

DE DEOS, S. (Coord.). Perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2008/2009. 240 p. Relatório integrante da pesquisa “Perspectiva do investimento no Brasil”, em parceria com o Instituto de Economia da UNICAMP. Disponível em: < <http://www.projetopib.org/?p=documentos>>. Acesso em 10 out. 2009.

FLÔRES Jr, R. G. Investimento direto estrangeiro no Mercosul: uma visão geral. Ensaio Econômico, N. 598. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Pós-Graduação em Economia, ago. 2005.

GIAMBIAGI, F; BARENBOIM, I. Mercosul: por uma nova estratégia brasileira. BNDES. Texto para discussão N°. 1131. Rio de Janeiro, nov. 2005.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE (Intracen). Base de dados. Disponível em: <<http://www.intracen.org/policy/trade-statistics/>>. Acesso em: 25 jun. 2011.

LOPEZ, A.; LAPLANE, M. Complementación productiva en Mercosur: perspectivas y potencialidades. Serie documentos sobre el Mercosur. Uruguay, Red Mercosur, dez. 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Base de dados da SECEX (Secretária do Comércio Exterior). Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna>>. Acesso em: 25 jun. 2011.

MIRANDA, A. R. Los foros de competitividad del Mercosur: una herramienta para la integración productiva y la cooperación regional. Cadenas productivas en el Mercosur. Uruguay, Montevideo. 2006.

MORTIMORE, M; VERGARA, S; KATZ, J. La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de inversión extranjera directa (IED) en América Latina. Serie Desarrollo Productivo 107. CEPAL, Red de Reestructuración y Competitividad. Santiago de Chile, ago. 2001.

PAULA, G. M. Estratégias corporativas e de internacionalização de grandes empresas na América Latina. Serie Desarrollo Productivo 137. CEPAL, Red de Reestructuración y Competitividad. Santiago de Chile, mayo 2003.

PERES, W. Políticas sectoriales y de desarrollo de clusters en América Latina y el Caribe. CEPAL/GTZ. Santiago de Chile, 2004.

Relatório da AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). Complementaridade produtiva entre Brasil e Argentina: oportunidades de negócios conjuntos para promover. Série de cadernos da indústria ABDI. Volume XVII. Brasília, 2010.

Relatório da AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). Integração produtiva: caminhos para o Mercosul. Série de cadernos da indústria ABDI. Volume XVI. Brasília, 2010

Relatório da Fundação Dom Cabral. Ranking das transnacionais brasileiras 2010: repensando as estratégias globais. FDC 2010. Rio de Janeiro.

SARTI, F. Internacionalização comercial e produtiva no Mercosul nos anos 90. Dez. 2001. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

TERRA, I. M. Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento? In: Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento? Serie Red Mercosur, n° 12. 2008.

VEIGA, P. M; IGLESIAS, R. M. Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro. In: O desafio das exportações. BNDES, dez. 2002.

VEIGA, P. M; RIOS, S. P. Cadeias de valor baseada em recursos naturais e upgrading de empresas e setores: o caso da América do Sul. Breves Cindes. Ago. 2008.